



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 38/2012

um aðgangsléið 1 hjá Símanum

I. Almennt

Mál þetta varðar ágreining á milli Fjarskipta ehf. (Vodafone) og Símans um afhendingu á breiðbandsaðgangi (bitastraumi) samkvæmt aðgangsléið 1 sem kveðið er á um í ákvörðun PFS nr. 8/2008. Í þeirri ákvörðun var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang (markaður 12) og viðeigandi kvaðir lagðar á félagið. Umrædd aðgangsléið gerir ráð fyrir afhendingu bitastraumsins í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind sírstöðvar.

Ágreiningurinn snýr m.a. að afhendingu aðgangsléiðar 1 í VDSL kerfi Símans og verði fyrir slíkan aðgang. Beiðni Vodafone felur í sér að aðgangsléiðinni fylgi möguleiki fyrir Vodafone til að setja upp og stýra sýndarrásum með margvarpsmöguleika (e. multicast) og gæðastýringu sem dugar til að starfrækja IPTV kerfi Vodafone á xDSL netum Símans. Ennfremur krafa um aðgang að VoIP yfir xDSL net Símans.

Síminn telur að ofangreind ákvörðun PFS hafi aðeins tekið til aðgangsléiðar 1 í ADSL en ekki í VDSL né margvarps. Þessu er Vodafone ósammála. Síminn hefur þó boðist til að bjóða fjarskiptafyrirtækjum aðgangsléið 1 með VDSL og margvarpi að eigin frumkvæði og utan lagaskyldu ef sanngjarnt verð er greitt, slíkt sé tæknilega mögulegt og skerði ekki eða valdi truflunum á þeirri þjónustu sem Síminn veitir fyrir í heildsölu og smásölu. Þá snýr ágreiningurinn að því hvort þörf sé fyrir sérstakan heildsöluskipti við veitingu umrædds aðgangs og skiptingu kostnaðar vegna hans.

II. Málavextir

2.1 Upphafleg kvörtun Vodafone til PFS

Með bréfi, dags. 19. október 2011, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) kvörtun Vodafone gagnvart Símanum vegna meintrar synjunar á afhendingu bitastraumsaðgangs samkvæmt aðgangsléið 1. Fram kom að í ákvörðun PFS nr. 8/2008 (markaður 12) hefði stofnunin lagt þá

kvöð á Símann að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu (bitastraumi) á koparheimatugum á heildsölustigi. Samkvæmt ákvörðuninni ættu fjarskiptafyrirtæki að hafa möguleika á afhendingu bitastraums til ýmiskonar bandvíðrar þjónustu á mismunandi stöðum í netinu (leiðir 1-4), ásamt því að eiga þess kost að breyta afhendingarmöguleika að vild.

Frá því að verðskrá Símans fyrir bitastraumsaðgang hefði legið fyrir árið 2010 hefði Vodafone óskað eftir að kaupa umrædda aðgangsléið. Það hefði ekki gengið eftir þrátt fyrir umrædda kvöð sem á Símanum hvíldi. Vodafone hefði á þessu tímabili verið í stöðugum samskiptum við heildsölu Símans og síðar PFS vegna þessa máls en engin niðurstaða hefði fengist. Vodafone hefði í júlí 2011 óskað óformlega eftir því að PFS kæmi að málinu í von um að málið leystist án þess að til ákvörðunar þyrfti að koma. Þar sem málið hefði ennþá verið óleyst hefði félagið séð sig knúíð til að bera fram formlega kvörtun til PFS.

Vodafone liti svo á að aðgangsbeiðni félagsins væri sanngjörn og eðlileg líkt og ofangreind ákvörðun PFS mælti fyrir um. Vodafone hefði í hyggju að nýta sér umrædda aðgangsléið til að ná fram samnýtingu á aðstöðu Símans sem lægi í búnaði, koparlínunum, tengigrindarplássu o.fl. Fengi Vodafone að kaupa umræddan aðgang, sæi félagið fram á að geta boðið notendum sínum samskonar þjónustu og í dag væri í boði á eigin kerfum félagsins. Tæknilegar hindranir væru ekki til staðar. Vodafone hefði í hyggju að leggja ljósleiðara eða ethernet að skápum Símans og síðan tengja það við eigið þjónustunet, en búnaður Símans hentaði vel kerfum Vodafone. Tengingar inn á DSLAM Símans yrðu ekki hindrun þar sem Vodafone ætti nú þegar viðmót til að koma þeirri tengingu á. Vodafone hefði hingað til keypt xDSL þjónustu af öðrum birgjum og sæi því ekki hvers vegna tenging við DSLAM Símans ætti að vera fyrirstaða.

Þá hefði Vodafone lagt fram skýrar óskir um möguleika tæknilegrar högunar þar sem Vodafone óskaði eftir fleiri tegundum bandvíðrar þjónustu heldur en „best effort“ interneti, svo sem VoIP og margvarpi. Síminn hefði hingað til ekki fært fram haldbæran rökstuðning fyrir synjun á umræddri beiðni, né veitt Vodafone upplýsingar um stofnkostnað vegna uppsetningar og tenginga. Hindranir Símans gengju gegn umræddri ákvörðun þar sem kveðið væri skýrt á um að félaginu bæri að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum bitastraumsaðgang til notkunar fyrir ýmis konar virðisaukandi bandvíðum þjónustum. Viðmiðunartilboð Símans miðaði eingöngu að því að samkeppnisaðilar gætu veitt internetþjónustu og hefði félagið ekki sýnt neina viðleitni til frekara þjónustuframboðs. Vodafone færi þess því á leit að PFS léti málið til sín taka og fyrirskipaði Símanum að framfylgja umræddri ákvörðun, ásamt því að tilgreina stofnkostnað sem myndi falla á fjarskiptafélag sem hefði í hyggju að kaupa umrædda aðgangsléið af Símanum.

2.2 Bréf PFS til Símans

Með bréfi PFS til Símans, dags. 2. nóvember 2011, veitti stofnunin félaginu færi á að tjá sig um framkomna kvörtun.

2.3 Andmæli Símans

Með bréfi Símans til PFS, dags. 23. nóvember 2011, bárust stofnuninni fyrstu andmæli Símans við kvörtun Vodafone. Fram kom að Síminn teldi kröfuefnið ekki vera nægilega skýrt til þess

að PFS gæti tekið afstöðu til þess og því bæri að vísa málinu frá. Enginn ágreiningur væri um að Vodafone stæði til boða aðgangsléið 1 og að félaginu væri frjálst að kaupa umræddan aðgang með því að staðfesta yfirlýsingu sem Síminn hefði sent Vodafone í júlí 2011. Þá hefði Vodafone ekki gert nægilega grein fyrir þeim tæknilegu útfærslum sem fyrirtækið hefði óskað eftir gagnvart Símanum. Það væri lykilatríði að Síminn hefði aldrei synjað eða dregið með ómálefnalegum hætti að veita Vodafone aðgangsléið 1 í samræmi við ákvarðanir PFS. Þvert á móti hefði Síminn ítrekað að umrædd aðgangsléið stæði til boða og hefði þar að auki óskað eftir tilteknum upplýsingum frá Vodafone svo hefja hefði mátt verkið. Þær upplýsingar hefði Vodafone annað hvort ekki veitt eða óskað eftir tæknilegum breytingum sem leiddu til þess að beiðnin féll utan umræddrar aðgangsléiðar. Nokkur munur hefði verið á upphaflegri beiðni, sem aðeins hefði falið í sér beiðni um aðgangsléið 1, og þeirri sem félagið hefði nú sett fram, sem fæli í sér sjónvarpsflutning og VDSL þjónustu. Hvorugt félli undir umrædda aðgangsléið.

Upphaf málsins mætti rekja til þess er Vodafone hefði í ágúst 2010 óskað eftir að tiltekið símanúmer yrði tengt samkvæmt „tengileið 1“. Óskað hefði verið samtengingar við ISAM Símans inn í tiltekinn tækjaskáp Vodafone í Múlastöð. Eftir nokkur samskipti hefði komið í ljós að Vodafone hefði óskað eftir „aðgangsléið 1“. Að þessu loknu hefði Síminn gengið í það verkefni að kanna hvort og hvernig unnt væri að verða við beiðninni. Síminn hefði fljótlega svarað og bent á tvö atriði sem þyrfti að uppfylla svo afgreiða mætti umrædda pöntun. Annars vegar að Vodafone skaffaði leigulínu inn í sérstakan heildsöluskipti (ethernet sviss) í þeim símstöðvum þar sem tengingar væri óskað, en Vodafone þyrfti að greiða kostnað við sambandið, heildsöluskiptinn og innanhúslagnir. Hins vegar að setja upp svokallað „Service VLAN“ frá heildsöluskipti inn í ethernet DSLAM í símstöð. Vodafone hefði ekki talið þörf á umræddum heildsöluskipti og óskað eftir annars konar útfærslu. Því hefði verið nauðsynlegt fyrir Símann að kanna hvort unnt væri að verða við þeirri beiðni.

Í september 2010 hefði Síminn óskað eftir því að grein yrði gerð fyrir áætlun um tengingar í samræmi við samning félaganna um bitastraumsaðgang. Vodafone hefði svarað með tæknilegum tillögum sem falið hefðu í sér enn aðra nálgun en fram kæmi í samþykktu viðmiðunartilboði. Síminn hefði lagt fyrir Vodafone verð á aðgangsléið 1, m.t.t. þeirrar tilhögunar sem óskað hefði verið eftir. Ennfremur hefði Síminn í desember 2010 sent Vodafone kostnaðaráætlun í samræmi við beiðni PFS þar að lútandi. Vodafone hefði aldrei skuldbundið sig vegna þessa og því hefði Síminn aldrei farið í þá fjárfestingu og vinnu sem til þurfti vegna þessarar högunar. Vodafone hefði samþykkt kostnaðinn að hluta í júlí 2011, með þeim breytingum að annarri þjónustu yrði bætt við sem breytt hefði öllum forsendum og því ekki um eiginlegt samþykki að ræða. Í ársbyrjun 2011 hefði Síminn ítrekað hvort Vodafone væri reiðubúið til þess að skuldbinda sig vegna tilraunakostnaðar, auk þess sem óskað hefði verið eftir upplýsingum um fyrirhugaða útbreiðslu og fjölda tenginga. Vodafone hefði ekki verið tilbúið til að skuldabinda sig. Því hefði Síminn ekki getað hafið kostnaðarsamar prófanir og fjárfestingar í búnaði. Á fundi félaganna í júní 2011 hefði komið fram að Vodafone teldi ekki þörf á að veita upplýsingar um útbreiðslu og fjölda tenginga. Síminn hefði ítrekað að þessar upplýsingar yrði Síminn að fá til þess að halda málinu áfram. Vodafone hefði loks veitt umræddar upplýsingar eftir fund þennan.

Á heimasíðu Vodafone væru nefndir 23 staðir þar sem félagið ræki sitt eigið dreifikerfi. Í upplýsingum félagsins um tengistaði fyrir aðgangsléið 1 væri ljóst að þar væri um að ræða mun

fleiri staði. Ekki væri hægt að draga aðra ályktun en að Vodafone hefði haft í hyggju að loka dreifikerfi sínu á þessum stöðum. Mikilvægt væri að kvaðir sem lagðar væru á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk yrðu ekki grundvöllur að minni samkeppni. Þá hefði Vodafone sérstaklega tekið fram að félögin gætu uppfært ASAM svæði í ISAM svæði í kerfi Símans í sameiningu. Síminn hefði bent á að slík samvinna um uppbyggingu á ákveðinni þjónustu orkaði tvímælis út frá samkeppnislögum og þyrfti samþykki samkeppnisyfirvalda. Þessu hefði Vodafone hafnað.

Síminn hefði upplýst Vodafone um að óvíst væri hvort raunhæft væri að flytja tvö IPTV kerfi yfir einn og sama DSLAM, enda engin fordæmi fyrir slíku í Evrópu. Þrátt fyrir þetta hefði Vodafone óskað eftir að nota aðgangsléið 1 fyrir sjónvarpsflutning. Þá hefði Vodafone einnig óskað eftir VDSL þjónustu um aðgangsléið 1 þrátt fyrir að það ætti að vera Vodafone fyllilega ljóst að slík þjónusta væri ekki innifalin í þeirri leið. Þar sem viðbætur Vodafone hefðu leitt til þess að beiðni Vodafone hefði farið út fyrir þann ramma sem félli undir aðgangsléið 1, hefði Síminn ekki getað afgreitt pöntunina. Síminn gæti ekki séð að það lægi kvöð á Símanum að veita Vodafone eða nokkru öðru fyrirtæki kost á því að nota kerfi Símans fyrir sjónvarpsflutning. Slíkur flutningur tilheyrði markaði 18 þar sem engar kvaðir hvíldu á Símanum. Síminn gæti veitt efnisveitum aðgang að dreifikerfinu en bæri ekki skylda til að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum slíkan aðgang.

Eins og ljóst væri af framangreindu hefði Síminn aldrei synjað um aðgang heldur hefði hann ávallt staðið til boða með þeim skilmálum sem fram kæmu í samþykktu viðmiðunartilboði og væru samhljóða undirrituðum samningi Símans og Vodafone. Síminn teldi rétt að vekja athygli á því að sjónvarpsdreifikerfi Vodafone væri síst minna en kerfi Símans og væri Vodafone mögulega með hærri markaðshlutdeild en Síminn á þessu sviði. Vodafone hefði ekki getað fallist á að þjónusta á grundvelli aðgangsléiðar 1 væri veitt á grundvelli samþykktu viðmiðunartilboðs. Síminn væri reiðubúinn til að framkvæma prófanir vegna aðgangsléiðar 1 um leið og Vodafone væri reiðubúin til að skuldbinda sig til þess að standa við tilboðið með þeim hætti sem lýst væri í viðauka 6 við viðmiðunartilboðið eins og Síminn hefði útfært það fyrir ADSL tengingar og „best effort“ internet (best effort). Síminn væri ennfremur tilbúinn að semja um slíka sjónvarpsþjónustu við Vodafone og önnur félög á fjarskiptamarkaði þótt slík þjónusta væri ekki undir kvöðum. Síminn teldi nauðsynlegt að semja um fyrirkomulag á prófunum og þróun á lausn fyrir sjónvarpsþjónustu. Slík lausn þyrfti þá að vera í boði til allra aðila sem þess óskuðu.

Í dag væri það Símanum tæknileg áskorun að reka eitt sjónvarpsdreifikerfi yfir ADSL-þjónustu og því ljóst að það væri töluvert mikil áskorun að reka 2-3 sjónvarpskerfi yfir einu og sömu aðgangsléiðina. Ekkert fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk vegna sjónvarpsdreifikerfa. PFS hefði lagt ríka áherslu á það við Símann að kostnaður vegna sjónvarpsþjónustu og sjónvarpsflutnings yrði undanskilinn vegna kostnaðargreiningar á xDSL þjónustu. Því blasti við að slíkur flutningur félli ekki undir þær kvaðir sem PFS hefði lagt á með ákvörðun nr. 8/2008. Vodafone gæti því ekki notað xDSL kerfi Símans sem sjónvarpsdreifikerfi. Óskaði Vodafone eftir VDSL myndi Síminn skoða slíkar beiðnir ef þær bærust og benti á að VDSL væri aðgengilegt í gegnum aðgangsléið 3 væri vilji fyrir dreifingu á slíkri þjónustu.

Vodafone hefði ekki gert tilraun til þess að rökstyðja hvernig tæknilegar útfærslur sem félagið hefði lagt til féllu undir aðgangsléið 1. Þannig væri enginn rökstuðningur fyrir því hvers vegna Vodafone teldi tilboðið sem Síminn sendi félaginu og byggði á gildandi viðmiðunartilboði ekki fullnægjandi. Þar sem Vodafone hefði synjað því að samþykkja það tilboð bæri félagið að skýra hvað væri óásættanlegt og hvernig þær breytingar sem félagið hefði gert fæli í sér sanngjarna og málefnalega beiðni um kaup á aðgangsléið 1.

Vodafone hefði a.m.k. í tvígang krafist þess að fá aðgang að kerfum Símans og farið fram á breytingar og aðlaganir. Í hvorugu tilfellinu hefði síðan verið gengið frá aðgangi eftir að Síminn hefði lagt út í kostnaðarsamar prófanir og aðlaganir. Þannig hefði Síminn innleitt FFER eftir kröfu Vodafone og íhlutun PFS. Hið sama hefði verið uppi á teningnum varðandi aðgang Vodafone að NMT kerfinu. Hefði Síminn því málefnalega ástæðu til þess að draga í efa að Vodafone vildi raunverulega fá aðgang að aðgangsléið 1 í því ljósi að ítrekað hefði verið farið fram á aðra útfærslur en þær sem lögju til grundvallar viðmiðunartilboðinu. Aðgerð Vodafone bæri keim af því að félagið reyndi að hækka kostnað Símans til þess að gera félaginu erfiðara fyrir í þeirri hörðu samkeppni sem ríkti á fjarskiptamarkaði, auk þess að eyða tíma PFS og Símans að óþörfu. Mikilvægt væri að fyrirtæki misnotuðu ekki þær kvaðir sem PFS hefði lagt á. Þeir sem töpuðu á slíkri háttsemi væru neytendur. Væri því beint til PFS að skoðað yrði sérstaklega hvort Vodafone hefði misnotað þennan rétt sinn.

Síminn vildi benda á að í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 5/2008 hefði úrskurðarnefnd lagt áherslu á að PFS myndi taka markað 12 til endurskoðunar sem fyrst. Almenn tættu markaðsgreiningar ekki að gilda í lengri tíma en til þriggja ára. Væri því verulegt álitamál hvort réttlætanlegt væri að kvaðir sem hvíldu á Símanum á grundvelli gamalla gagna ættu við í dag. Gerði Síminn því sjálfstæða kröfu í þessu máli að PFS felldi allar kvaðir niður á Símann í ljósi breyttra aðstæðna, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga.

2.4 Tölvupóstur PFS til Vodafone

Í tölvupósti PFS til Vodafone, dags. 24. nóvember 2011, var Vodafone veitt færi á að tjá sig um umræddar athugasemdir Símans og orða kröfur sínar í málinu með skýrari hætti ef þurfa þætti, sérstaklega þar sem málsaðilar virtust í veigamiklum atriðum ósammála um málsatvik.

2.5 Umsögn Vodafone um andmæli Símans

Umsögn Vodafone um framangreindar athugasemdir Símans barst PFS með bréfi, dags. 13. nóvember 2011. Fram kom að félagið teldi að kvörtunarefnið hefði verið mjög skýrt frá upphafi, en svör og háttsemi Símans hefðu haft það eitt að markmiði að koma í veg fyrir aðgang Vodafone að umbeðinni þjónustu. Ágreiningurinn snérist aðallega um tvö atriði. Annars vegar um tæknilegar útfærslur á afhendingu aðgangsléiðar 1 og hins vegar hvort Vodafone hefði breytt þöntun sinni.

Vodafone hefði óskað eftir því að tengjast aðgangsbúnaði Símans samkvæmt aðgangsléið 1 til að geta boðið viðskiptavinum sínum samskonar þjónustur og í boði væru á eigin aðgangsbúnaði Vodafone og ná þannig fram samnýtingu aðila á aðstöðu Símans sem lægi í búnaði, koparlínum, tengigrindarplássi o.fl. Ákvörðun PFS nr. 8/2008 væri að mati Vodafone mjög skýr hvað þetta varðaði þar sem skýrt væri tekið fram að slíkur bitastraumsaðgangur væri

ætlaður til ýmis konar bandbreiðrar þjónustu en ekki einungis „best effort“ internetþjónustu . Aðilar skyldu geta boðið upp á ýmis konar bandvíðar þjónustur á aðgangsneti Símanum, eins og internet, VoIP og IPTV. Ekki færi á milli mála að tilgangur PFS með ofangreindri ákvörðun næði klárlega til allra virðisaukandi þjónustna sambærilegra þeim sem Síminn hefði í boði fyrir eigin smásölu. Vodafone teldi að ákvörðunin fæli í sér aðgang að xDSL, m.a. að VDSL og fleiri aðgangslögum, en ekki aðeins ADSL. ADSL og VDSL væri í boði hjá Símanum frá sama búnaði. Því væri beiðni félagsins eðlileg og sanngjörn og af þeim sökum ætti Síminn að verða við beiðni Vodafone án takmarkana sem (best effort) internet orðalag í viðmiðunartilboði fæli í sér og samkvæmt tæknilýsingu.

Símanum væri heimilt að hafna beiðni um bitastraumsaðgang en sú höfnun skyldi vera rökstudd og skrifleg. Væri aðgangi ekki hafnað skyldi aðgangi að bitastraumi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Til þess að koma í veg fyrir að Síminn myndi gera það hefði PFS talið nauðsynlegt að leggja á kvaðir um jafnræði og gagnsæi. Símanum hefði verið gert skylt að afgreiða umsóknir ótengdra aðila jafnskjótt og umsóknir þjónustudeilda Símans, og tengdra aðila, ásamt því að vera óheimilt að setja óeðlilegar kröfur sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar. Samskipti Vodafone og Símans, sem staðið hefðu yfir frá ágúst 2010, fælu að mati Vodafone í sér óeðlilegar og órökstuddar tafir af hálfu Símans.

Í ágúst 2010 hefði Síminn tjáð Vodafone að tvennt væri nauðsynlegt svo tenging kæmist á. Annars vegar að Vodafone legði til leigulínu inn á sérstakan heildsöluskipti (ethernet sviss) og hins vegar að setja upp „Service VLAN“ frá heildsöluskiptinum inn í ethernet DSLAM stöð. Sama dag tilkynnti Vodafone Símanum að heildsöluskiptir væri óþarfur þar sem Vodafone væri með búnað í sömu símsstöð (Múlastöð) og gæti því tengst beint inn á DSLAM Símans. Í september 2010 hefði Síminn ítrekað þörfina á heildsöluskipti fyrir framan DSLAM með vísan til 1. tölul. 2. kafla viðauka 2 (Tækniskilmálar) við viðmiðunartilboð Símans. Ennfremur hefði Síminn krafist upplýsinga um hugsanlega útbreiðslu á þjónustum eftir aðgangsleið 1, með vísan til kafla 2.5 í umræddu viðmiðunartilboði. Þá hefði Síminn ætlað að senda kostnaðaráætlun varðandi umbeðna tengingu í Múlastöð. Vodafone hefði óskað eftir svörum um hvað unnið væri með því að hafa heildsöluskipti þar sem aðeins einn viðskiptavinur óskaði eftir þjónustunni. Slíkt myndi einungis fela í sér aukinn kostnað en ekkert hagræði. Í desember 2010 hefði Vodafone borist svar frá Símanum þar sem ítrekað hefði verið að þörf væri á heildsöluskipti þar sem flest portin væru í notkun. Færi Vodafone þess á leit við PFS að stofnunin mæti sannleiksgildi yfirlýsingar Símans. Í bréfi til Símans frá desember 2010 hefði Vodafone tiltekið að rökin fyrir heildsöluskipti héldu ekki. Fundur hefði verið haldinn í febrúar 2011. Í svari Símans frá mars 2011 hefði komið fram að Síminn myndi framfylgja því sem fram kæmi í viðmiðunartilboði um bitastraumsaðgang, m.a. að það þyrfti að vera heildsöluskiptir.

Af framangreindum samskiptum væri því ljóst að deilt hefði verið um tæknilega útfærslu á afhendingu aðgangsleiðar 1. Síminn væri á þeirri skoðun að byggja á viðmiðunartilboðinu og tengja í gegnum heildsöluskipti án þess að hafa fært fyrir því rök. Slíkt myndi ekki auka öryggi þar sem aðeins væri um einn viðskiptavin að ræða sem væri að kaupa þjónustuna, heldur aðeins fela í sér aukinn kostnað. Þá væri ekki þörf á umræddum heildsöluskipti þar sem félagið myndi búa yfir tækni til að tengjast beint inn á DSLAM.

Síminn hefði frá upphafi markvisst dregið að svara Vodafone á fullnægjandi hátt. Í maí 2011 hefði Vodafone að lokum ákveðið að flýta fyrir prófunum, þar sem Síminn hefði ekki svarað fyrirspurnum Vodafone um að gera prófanir á þjónustunni með heildsöluskiptaútfærslunni. Í júní 2011 hefði svar borist frá Símanum þar sem fram hefði komið að Vodafone ætlaði sér að flytja sjónvarpsmerki yfir aðgangsléið 1. Vodafone hefði svarað og tjáð Símanum að nauðsynlegt væri að ein rás af þremur þyrfti margvarps (e.multicast) stuðning með „IGMP v2“ og „snooping“ virkni til að spara bandvið. Vodafone hefði sent Símanum áætlun varðandi hugsanlega útbreiðslu á þjónustum eftir umræddri aðgangsléið. Í framhaldi af því hefði Síminn dregið þær ályktanir að Vodafone hefði í hyggju að fasa út ADSL kerfi sitt á næstu 2-3 árum og að Vodafone vildi stuðla að broti á samkeppnislögum. Vodafone hefði aldrei haldið því fram að félagið ætlaði að fasa út ADSL kerfi sínu. Vodafone hefði nefnt möguleika á ASAM stöðum sem væri hægt að sameinast um að uppfæra í ISAM á sama tíma. Samnýting búnaðar væri alþekkt í fjarskiptum neytendum til góðs, sbr. m.a. aðstöðuleiga og samnýting á samböndum og stoðbúnaði. Í sumum tilvikum hvíldi skylda á PFS að stuðla að samnýtingu milli fjarskiptafyrirtækja. Vodafone vildi benda á að ef vilji til samnýtingar hefði verið fyrir hendi hefði félagið leitað til yfirvalda vegna þessa og lagt mat á samkeppnisleg áhrif.

Þar sem Síminn virtist leita leiða til að misskilja það sem sagt væri, hefði Vodafone átt að taka skýrar fram að að samnýting ISAM og ASAM væri ekki nauðsynleg og því ekki þörf á að gera það samhliða afhendingu á aðgangsléið 1. Af þeim sökum hefði sú umræða ekki átt að tefja afhendingu. Því hefði ekkert verið því til fyrirstöðu að hefja umræddar prófanir. Á þessum tíma hefði Símanum verið fulljóst hverjar væntingar Vodafone hefðu verið til umræddra prófana. Þrátt fyrir það hefði Síminn í júlí 2011 sent Vodafone viðauka 6 (Yfirlit um prófanir) með öðrum forsendum en Vodafone gæti fallist á. Síminn héldi fram að viðmiðunartilboðið næði eingöngu til ADSL tenginga og internet umferðar. Vodafone hefði því breytt viðaukanum og sent til Símans. Auk þess hefði Vodafone samþykkt verð fyrir umræddar prófanir með því skilyrði að Síminn féllist á breytingarnar. Breytingar Vodafone hefðu falið í sér að um væri að ræða prófanir fyrir aðgangsléið 1 fyrir ADSL og VDSL tengingar. Síminn hefði ekki fallist á umræddar breytingar og því hefði Vodafone kvartað til PFS.

Vodafone teldi að viðmiðunartilboð Símans væri ekki fullnægjandi skv. ákvörðun PFS nr. 8/2008. Síminn byði einungis upp á takmarkaða og kostnaðarsama lausn fyrir Vodafone. Síminn gæti ekki borið fyrir sig tæknilegan ómöguleika eða plássleysi til að komast hjá því að uppfylla kvaðir PFS og um leið koma í veg fyrir samkeppni og hagræðingu fyrir neytendur. Síminn hefði ekki viljað horfa til hagkvæmisjónarmiða heldur beitt sér fyrir því að leggja fram kostnaðarsamar lausnir, líklega til að fæla Vodafone frá umræddri lausn. Samnýting aðgangsbúnaðar með beinni tengingu stofnlínunets við DSLAM, eins og Vodafone hefði óskað eftir, myndi verða til þess að heilbrigð samkeppni á smásölustigi og á mismunandi stigum heildsölu yrði náð, neytendum til hagsbóta. Óþarfa stofn- og flutningsgjöld heyrðu þá sögunni til þegar viðskiptavinir tengdir einu og sama aðgangslagi skiptu um þjónustuveitendur. Slíkt gæfi neytendum möguleika á að velja sér mismunandi þjónustur frá mismunandi þjónustuveitendum. Það væri því ljóst að þetta væri ekki einungis til hagræðingar fyrir Vodafone heldur einnig til mikillar hagræðingar, frelsis og aukinnar samkeppni sem skilaði sér beint til neytenda. Vodafone beindi því til PFS að meta sjónarmið Vodafone varðandi hagkvæmi við þjónustuna og veita Vodafone umræddan aðgang beint inn á DSLAM.

Vodafone hefði bent á að félagið byggi yfir búnaði til að tengjast beint inn á DSLAM og að Vodafone hefði áður gert það.

Síminn hefði tekið fram að það væri félaginu tæknileg áskorun að reka eitt sjónvarpsdreifikerfi yfir ADSL-þjónustu og að óvíst væri hvort flutningur á tveimur IPTV kerfum yfir sama DSLAM væri raunhæfur. Síminn hefði ekki fært fram neinn frekari rökstuðning fyrir fullyrðingu sinni en þann að þetta væri hvergi annars staðar gert. Þetta væri rangt hjá Símanum. Á Norðurlöndunum væri hægt að benda á nokkur dæmi um opin xDSL aðgangsnét þar sem aðilum gæfist færi á slíkum aðgangi. Framleiðandi xDSL búnaðar sem Vodafone skiptir við teldi enga tæknilega annmarka á slíkri högun. Unnt væri að leita til framleiðanda til að veita upplýsingar um hvernig best væri að standa að slíku fyrirkomulagi.

Síminn héldi því fram í athugasemdum sínum að Vodafone hefði í tvígang krafist þess að fá aðgang að kerfum Símans og farið fram á breytingar og aðlaganir, annars vegar varðandi FFER og hins vegar NMT kerfi Símans. Notaði Síminn þessi dæmi til að draga heilindi Vodafone í efa vegna kröfu um afhendingu á aðgangsleið 1. Þessi staðhæfing Símans staðfesti þann grun Vodafone að Síminn hefði aldrei ætlað sér að veita umrædda þjónustu enda hefði félagið ekki tekið ósk Vodafone til alvarlegrar skoðunar. Vodafone legði mat á þær leiðir sem í boði væru af hálfu Símans út frá viðskiptalegum forsendum. Þegar Vodafone hefði lagt mat á hvernig umrædd þjónusta virkaði og hverju hún skilaði væru teknar ákvarðanir. Vodafone hefði tekið þátt í kostnaði sem myndast hefði við að ná umræddum kröfum í gegn. Varðandi aðgangsleið 1 hefði Vodafone lýst yfir að félagið myndi taka þátt í kostnaði ef prófanirnar væru framkvæmdar líkt og félagið hefði óskað eftir.

Vodafone teldi fullyrðingar Símans um að Vodafone hefði ekki heimild til að nýta sér þá þjónustu sem í boði væri á heimasvæðum Vodafone ómálefnalega. Síminn hefði kvaðir á sér að veita umrædda þjónustu til að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Fullyrðingar Símans um að kaup Vodafone á aðgangsleið 1 myndi draga úr samkeppni stönguðust á við álit PFS.

Nauðsynlegt væri að Síminn framfylgdi þeim kvöðum sem á félagið hefðu verið lagðar. Umrædd ákvörðun PFS væri í fullu gildi og hefðu kvaðirnar verið lagðar á Símann til að brjóta upp yfirburðastöðu á markaði sem síst hefði minnkað með tilkomu VDSL uppbyggingar Símans í samstarfi við Mílu. Vodafone teldi mikilvægt að PFS staðfesti gildi ákvörðunarinnar um að hún næði yfir það samstarf og fyrirkomulag þar sem öðrum aðilum væri ómögulegt að byggja upp samsvarandi aðgangsnét, nema með enn meiri tilkostnaði en Síminn og Míla hefðu kostað til, þar sem aðstaða væri ekki möguleg vegna plássleysis í götuskápum og stoðbúnaði. Neytendum sem aðeins byðist möguleiki á aðgangsneti um koparheimtaugar væri tryggð samkeppni milli þjónustuveitenda með slíkri staðfestingu PFS.

2.6 Bréf PFS til Símans

Með bréfi PFS til Símans, dags. 19. desember 2011, var félaginu veitt færi á að tjá sig um framangreinda umsögn Vodafone frá 13. desember s.á. áður en ákvörðun yrði tekin í málinu. Þá kom fram að líklegt væri að boðað yrði til sáttafundar í málinu í janúar 2012.

2.7 Andmæli Símans

Með bréfi Símans til PFS, dags. 9. janúar 2012, bárust PFS athugasemdir Símans við framangreindum athugasemdum Vodafone. Að mati Símans væri ágreiningur aðila þríþættur. Í fyrsta lagi hefði Síminn boðið Vodafone aðgangsléið 1 en Vodafone hafnað því boði. Í öðru lagi hefði Vodafone gert breytingar á viðmiðunartilboði Símans sem falið hefðu í sér að sjónvarpsflutningur og VDSL væri innifalinn. Að lokum væri sjónvarpsflutningur og VDSL ekki hluti af kostnaðargreiningu vegna aðgangsléiðar 1 og féllu því ekki undir þá þjónustuleið.

Síminn teldi að aðalatriði málsins væri að Vodafone hefði alltaf staðið aðgangsléið 1 til boða á þeim forsendum sem legið hefðu til grundvallar kostnaðargreiningar á þjónustunni. Vodafone stæði einnig til boða að kaupa VDSL í heildsölu skv. aðgangsléið 3 og gæti einnig keypt Sjónvarp Símans í heildsölu ef áhugi væri fyrir slíku. Síminn túlkaði afstöðu Vodafone með þeim hætti að félagið teldi að verð samkvæmt aðgangsléið 1 ætti að innihalda verð vegna VDSL og IPTV, þ.e. möguleikanum á því að flytja IPTV Vodafone yfir kerfi Símans. Aðgangsléið 1 hefði verið kostnaðargreind og innihéldi ákveðin atriði en VDSL eða flutningur á sjónvarpi hefði verið undanskilinn í þeirri kostnaðargreiningu, m.a. að kröfu PFS. Af þessari ástæðu yrði að semja sérstaklega um verð ef margvarp eða VDSL möguleiki ætti að vera innifalinn í aðgangsléið 1. Vodafone hefði hingað til ekki viljað ræða viðskiptaleg atriði varðandi þennan þátt og því ekki verið forsendur til þess að leysa málið á viðskiptalegum forsendum.

Sem tilraun til að leysa málið myndi Síminn innan skamms senda tilboð þar sem gert væri ráð fyrir margvarpi og VDSL möguleika á aðgangsléið 1, með þeim fyrirvara að slíkt væri tæknilega raunhæft. Ekki væri kvöð á Símanum að veita margvarp eða VDSL í aðgangsléið 1 og því væri tilboðið gert án lagaskyldu. Yrði tilboðið fyrst sent PFS til skýringar og myndi Síminn leggja það verð til grundvallar almennri sölu á þjónustunni, hvort sem það væri til Vodafone eða annars aðila. Sú tillaga sem Síminn legði til fæli í sér að umræddum þjónustum yrði bætt við aðgangsléið 1 og áætlaður kostnaður, m.a. stofnkostnaður, vegna þessa yrði lagður við núverandi verð vegna aðgangsléiðar 1. Þar sem þjónustan hefði ekki verið í boði með aðgangsléið 1 lægi ekki fyrir hver raunverulegur kostnaður væri. Þess vegna yrði að gera fyrirvara um breytingar á verði síðar þegar reynsla kæmist á þjónustuna. Að mati Símans væri skýrt að ekkert fyrirtæki hefði kvaðir um flutning á sjónvarpi og því væri ekki unnt að skylda Símann til þess að selja slíka þjónustu á grundvelli kvaða sem lytu að xDSL þjónustu. Jafnframt yrði einungis hægt að bjóða þjónstuna eftir að sýnt hefði verið fram á að það væri tæknilega mögulegt og fýsilegt. Síminn hefði fullan hug á því að bjóða þjónustuna á almennum markaði en það yrði gert á viðskiptalegum forsendum en ekki kostnaðargreindu verði vegna aðgangsléiðar 1.

Vodafone hefði bent á að Síminn ætti að bjóða öðrum fyrirtækjum sömu þjónustu og eigin smásölu. Síminn gæti ekki betur séð en að það væri gert. Aðilar ættu þess kost að kaupa Sjónvarp Símans í heildsölu eða smásölu. Heildsala Símans hefði hingað til ekki boðið upp á að dreifa IPTV merki annarra félaga, þ.m.t. smásölu Símans. Ekkert fyrirtæki hefði umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir dreifingu sjónvarps (markaður 18). Eðli málsins samkvæmt félli sjónvarpsflutningur því ekki undir markað 12 (nú markaður 5) og þar af leiðandi væru engar kvaðir á Símanum um að dreifa IPTV um kerfi sín. Smásala Símans seldi aðeins Sjónvarp Símans en ekki sjónvarp annarra fjarskiptafélaga. Nytu því önnur fjarskiptafélög jafnræðis gagnvart smásöludeild Símans.

Við kostnaðargreiningu á markaði 12 hefði verið gerð sérstök krafa af hálfu PFS að flutningur á sjónvarpi yrði undanskilinn. Væri því augljóst að það kostnaðargreinda verð sem lægi til grundvallar á markaði 12 innihéldi ekki þjónustu vegna sjónvarpsflutnings. Til þess að staðreyna fýsileika þess að dreifa tveimur IPTV kerfum þyrfti að gangast í tilraunir. Því hefði aldrei verið haldið fram að það væri útilokað. Þar sem Síminn hefði ekki upplýsingar um að slíkt væri framkvæmt annars staðar óskaði Síminn eftir því að Vodafone veitti upplýsingar um það til þess að unnt væri að undirbúa slíka þjónustu.

Síminn teldi Vodafone misskilja eðli samkeppnislaga. Óumdeild væri að starfsmaður Vodafone hefði nefnt möguleikann á því að félögin myndu standa sameiginlega að uppfærslu ASAM í ISAM. Síminn hefði tekið fram að slíka samvinnu yrði að skoða í ljósi samkeppnislaga og að hún yrði aldrei framkvæmd nema að fengnu samþykki Samkeppniseftirlitsins. Starfsmaður Vodafone hefði sagt að ekki væri þörf á að hafa áhyggjur af samkeppnislegum atriðum. Þessu hefði Síminn verið ósammála. Í umsögn Vodafone hefði því verið haldið fram að samnýting og sameiginleg uppbygging fjarskiptafélaga væri vel þekkt fyrirbæri erlendis. Um það væri enginn ágreiningur. Það væri hins vegar ákveðinn munur á framkvæmd samkeppnisreglna innan ESB og á Íslandi sem leiddi til þess að samvinna keppinauta þyrfti að fara í annað ferli hér á landi en innan ESB. Yrði samvinna framkvæmd sem félli undir 10. gr. samkeppnislaga án þess að undanþága lægi fyrir þá gæti Samkeppniseftirlitið beitt sektarúrræðum 37. gr. samkeppnislaga. Teldi Síminn því eðli málsins samkvæmt áriðandi að starfsmenn Vodafone gættu sérstaklega að þessum reglum þegar félagið legði til tillögur um samvinnu við uppbyggingu.

Ekkert væri því til fyrirstöðu að Vodafone fengi aðgang að aðgangssleið 1 miðað við þann viðauka sem Síminn hefði þegar sent Vodafone. Væri Vodafone tilbúið til að þiggja þá þjónustu væri unnt að hefja prófanir innan mjög skamms tíma. Til viðbótar við aðgangssleið 1 væri Síminn tilbúinn að bjóða upp á aðgangssleið 1 með margvarps stuðningi og VDSL. Væri það gert umfram lagaskyldu til þess að auka þjónustuframboð Símans. Síminn hefði því ákveðið að bjóða þá þjónustu sem Vodafone óskaði eftir með almennum hætti á viðskiptalegum forsendum. Ennfremur væri tilboðið gert með þeim fyrirvara að það væri tæknilega raunhæft og framkvæmanlegt að veita slíka þjónustu sem væri ásætlanlegt fyrir alla aðila.

2.8 Fundur PFS og Símans

Þann 30. janúar 2012 funduðu fulltrúar Símans og PFS um ofangreindar tillögur Símans að sátt í málinu. Þar kom m.a. fram að Síminn vildi verða við beiðni Vodafone um umræddan aðgang að því gefnu að eðlilegt verð fengist fyrir og öryggi kerfa Símans yrði tryggt. Síminn samþykkti ennfremur að prófanir gætu hafist á aðgangssleið 1 með margvarpi. PFS lagði áherslu á að málið drægist ekki úr hömlu. Það ætti því að koma í ljós innan skamms hvernig tæknilegar prófanir gengju og hvort félögin næðu saman um aðgangsskilmála og verð. Að öðrum kosti kæmi til kasta PFS að leysa úr málinu með ákvörðun í máli þessu og/eða á markaði 5 sem einnig væri í vinnslu hjá PFS.

2.9 Tölvupóstur PFS til Vodafone

Með tölvupósti PFS til Vodafone, dags. 30. janúar 2012, kynnti stofnunin félaginu niðurstöðu ofangreinds fundar Símans og PFS.

2.10 Tölvupóstur Vodafone til PFS varðandi skilyrði fyrir prófunum

Í tölvupósti Vodafone til PFS, dags. 3. febrúar 2012, kom fram að Vodafone væri tilbúið að gera lokatilraun til þess að reyna að ná samkomulagi við Símann um aðgangssleið 1. Vodafone setti þó ákveðin skilyrði sem nauðsynlegt væri að Síminn gengi. Vodafone vildi fá staðfestingu á því að um væri að ræða allar xDSL tengingar og allar virðisaukandi þjónustur sem hægt væri að flytja yfir xDSL. Í margvarpsákvörðun danska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldsins væri vitnað til xDSL teninga á fjölda staða. Færi Vodafone því fram á að allar xDSL tengingar heyrðu undir prófunina. Þá þyrfti að klára umræðuna um nauðsyn heildsöluskipta. Heildsöluskiptir gæti haft þau áhrif að hann minnkaði öryggi, ásamt því sem hann væri í sumum tilfellum óþarfur, sérstaklega á fámennari stöðum. Yrði niðurstaða aðila sú að heildsöluskiptir væri nauðsynlegur til að koma umræddum aðgangi á færi Vodafone fram á að Síminn sýndi fram á raunverulegan kostnað, ásamt því að taka þátt í kostnaði við uppsetningu heildsöluskiptis til að tryggja jafnræði aðila á markaði. Samkvæmt heimildum Vodafone hefði Síminn flutt virðisaukandi þjónustu í gegnum fjarskiptanet sín. Því væri þess farið á leit að PFS óskaði eftir upplýsingum um hvernig greiðslum fyrir slíkan flutning hefði verið háttáð.

Fram hefði komið að Síminn væri tilbúinn til að hefja prófanir ef Vodafone væri tilbúið til að greiða eðlilegt verð fyrir þær. Fyrir lægi kostnaðargreining á aðgangssleið 1 og hefði Vodafone alltaf verið tilbúið til að greiða kostnað samkvæmt henni, þ.e. fyrir aðgang að DSLAM og heimtaug. Annan aukakostnað sem Síminn héldi fram að myndi stofnast við prófanir færi Vodafone fram á að fá upplýsingar um og að hann yrði sérstaklega rökstuddur. Vodafone færi fram á að niðurstaða um umfang prófana, verðmyndandi þætti og tæknilega högun lægi fyrir innan 3ja vikna. Féllist Síminn á ofangreind skilyrði sæi Vodafone grundvöll fyrir því að hefja samningaviðræður við Símann um prófun. Ef ekki sæi Vodafone ekki aðra leið í stöðunni en að láta PFS ákvarða í málinu.

2.11 Tölvupóstur PFS til Símans

Með tölvupósti PFS til Símans, dags. 9. febrúar 2012, gafst félaginu færi á að tjá sig um ofangreind skilyrði Vodafone fyrir prófunum og hvort félagið gæti fellt sig við þau.

2.12 Svar Símans við skilyrðum Vodafone

Með bréfi Símans til PFS, dags. 13. febrúar 2012, barst svar Símans. Fram kom að Síminn gæti ekki fellt sig við umrædd skilyrði. Þær tillögur sem Síminn hefði lagt fram stæðu ennþá til boða og væri Síminn því reiðubúinn að afhenda aðgangssleið 1 með þeirri þjónustu sem lægi til grundvallar samþykktu viðmiðunartilboði. Sú þjónusta sem ekki félli undir aðgangssleið 1 á grundvelli viðmiðunartilboðsins yrði verðlögð á eðlilegum og sanngjörnum markaðskjörum, að því gefnu að unnt væri að veita hana með fullnægjandi hætti.

Í fyrsta lagi innihéldi hið samþykta viðmiðunartilboð, og þar af leiðandi kostnaðargreind verð, aðeins ákveðna þjónustu. VDSL og margvarp væru ekki innifaldar í viðmiðunartilboðinu sem PFS samþykkti. Áður en haldið yrði áfram með tæknilegar prófanir væri mikilvægt að semja

um VDSL og margvarp. Það blasti við að það væri óskynsamlegt að hefja kostnaðarsamar aðgerðir þegar fyrir lægi ágreiningur um umbeðna þjónustu.

Í öðru lagi yrðu aðilar að ná samkomulagi um framkvæmd tæknilegra prófana og skiptingu kostnaðar, ef við ætti. Þegar fyrirtæki óskuðu eftir þjónustu sem fæli í sér aukinn kostnað fyrir þjónustuveitanda væri eðlilegt að sá kostnaður væri borinn af þeim aðila sem óskaði eftir og notaði þjónustuna. Eðli málsins samkvæmt lægi ekki fyrir hvað þjónusta kostaði sem aldrei hefði verið veitt. Síminn hefði þó lagt fram ákveðnar hugmyndir gagnvart PFS varðandi kostnað og verð en óhjákvæmilegt þætti að gera fyrirvara um raunverulegan kostnað vegna óvissu um eðli og umfang þjónustunnar. Þannig lægi ekki fyrir hvaða kostnaður myndi lenda á Símanum við það að veita þjónustuna þar sem óvíst væri hvernig það yrði tæknilega útfært.

Vodafone hefði nefnt að félagið hefði upplýsingar um að tvö mismunandi IPTV kerfi væru flutt yfir sömu dreifileið á Norðurlöndunum. Síminn ítrekaði þá ósk sína að Vodafone upplýsti um hvaða dæmi þetta væri, enda gæti verið gagnlegt að skoða hvernig framkvæmd væri háttáð annars staðar til þess að auðvelda prófanir hér á landi. Upplýsingar Símans um framkvæmd annars staðar væri frekar í þá veru að þessi framkvæmd þekktist ekki. Staðfest hefði verið frá ráðgjafarfyrirtækinu Analasys Mason að aðgangsléið 1 væri hvergi í notkun. Það væri staðreynd að Síminn hefði ekki veitt umrædda þjónustu og yrði líklega fyrsta fyrirtækið til að framkvæma slíka lausn. Þar sem engin reynsla væri fyrir hendi hjá Símanum um samhliða flutning á tveimur IPTV merkjum væri óhjákvæmilegt að gera fyrirvara við framkvæmd tæknilegra prófana. Síminn legði sérstaka áherslu á að prófanir mættu ekki trufla eða skerða þjónustu þeirra aðila sem keyptu xDSL þjónustu af Símanum, hvort sem það væri í gegnum heildsölu eða smásölu.

2.13 Tölvupóstur PFS til Vodafone

Með tölvupósti PFS til Vodafone, dags. 13. febrúar 2012, veitti PFS félaginu færi á að tjá sig um framangreint svarbréf Símans.

2.14 Umsögn Vodafone um athugasemdir Símans

Með tölvupósti Vodafone til PFS, dags. 21. febrúar 2012, barst svar Vodafone. Fram kom að af svari Símans væri ljóst að félögin væru ekki sammála um til hvaða þjónustuleiða viðmiðunartilboðið næði. Vodafone teldi að ákvörðun PFS nr. 8/2008 væri skýr og þar væri tekið fram að bitastraumsaðgangur væri ætlaður til ýmis konar bandbreiðrar þjónustu en ekki eingöngu „best effort“ internetþjónustu líkt og Síminn vildi halda fram. Ákvörðunin næði til allrar virðisaukandi þjónustu sambærilega þeim sem Síminn hefði í boði fyrir eigin smásölu. Samkvæmt heimildum Vodafone hefði Síminn flutt virðisaukandi þjónustur í gegnum fjarskiptanet sín og því sæi Vodafone ekki hvað ætti að vera því til fyrirstöðu að önnur fjarskiptafyrirtæki gerðu það einnig. Vodafone teldi að synjun á afhendingu aðgangsléiðar 1 væri brot á jafnræðiskvöð sem skekkti samkeppni á fjarskiptamarkaði.

Vodafone hefði vitneskju um að í Finnlandi ætti sér stað samnýting aðgangsbúnaðar á milli þjónustuaðila milli 28 smærri netþjónustuaðila. Þessir aðilar hétu Finnet og hefðu þeir leigt aðgang að eigin aðgangsneti til t.d. Sonera sem byði „triple-play“ þjónustur yfir leigt aðgangsneti. Það væru því samkvæmt heimildum Vodafone fordæmi fyrir slíkri samnýtingu.

Söluaðilar Vodafone hefðu staðfest að eina skilyrðið fyrir því að hægt væri að samnýta búnað sem þennan væri að sitthvort VLAN-ið væri fyrir hvern þjónustuaðila. Teldi Vodafone að það ætti að vera einfalt í framkvæmd og því ekki fyrirstaða. Vodafone hefði prófað að samnýta kerfi í ótengdu verkefni. Í uppfærslu Vodafone á IPTV kerfi sínu hefði DSLAM í Borgarnesi verið prófaður í tvöföldu kerfi þannig að nýja IPTV kerfið hefði verið sett upp hjá hluta notenda án vandræða. Hvorki í samskiptum sínum við Vodafone, né í svörum við fyrirspurnum PFS, hefði Síminn lagt fram nein gögn frá framleiðandanum, Alcatel, þar sem fram kæmi að kerfi þess framleiðanda styddu ekki umrædda högun.

Að öllu ofangreindu virtu teldi Vodafone nauðsynlegt að PFS staðfesti það gagnvart Símanum að ákvörðun PFS næði til allra virðisaukandi þjónustu og gæfi Símanum í framhaldi af því skamman frest til að framfylgja ákvörðuninni og afhenda umrædda aðgangsgleið. Vodafone óskaði eftir því að PFS afgreiddi mál þetta eins fljótt og kostur væri og kæmi með skýra og skilmerkilega ákvörðun sem fjarskiptafyrirtæki á markaðnum ættu auðvelt með að vinna eftir.

2.15 Bréf PFS til Símans

Með bréfi PFS til Símans, dags. 27. febrúar 2012, veitti PFS félaginu færi á að tjá sig um framangreindan tölvupóst Vodafone og gera nánari grein sjónarmiðum og kröfum Símans í málinu. Þá kom fram að PFS hefði átt fund með Vodafone þennan sama dag og þar hefði m.a. komið fram að Vodafone kærði sig ekki um að PFS héldi sáttafund með aðilum. PFS hygðist því ekki freista þess frekar að ná sáttum með aðilum.

2.16 Andmæli Símans

Með bréfi Símans til PFS, dags. 14. mars 2012, bárust stofnuninni athugasemdir félagsins við framangreindum athugasemdum Vodafone. Að mati Símans hefði það verið staðfest að ágreiningurinn snérist ekki um veitingu á aðgangsgleið 1 heldur yrði ekki betur séð en að Vodafone gerði kröfu um aðgangsgleið 1 með VDSL og margvarps möguleikum. Síminn hefði hvorki synjað Vodafone um umrædda aðgangsgleið né heldur dregið málið með ómálaefnalegum hætti. Tilboð Símans hefði legið fyrir síðan sumarið 2011. Vodafone hefði hafnað tilboðinu og krafist þess að Síminn myndi bæta við VDSL og margvarps möguleikum á sömu kjörum.

Sú verðlagning sem lægi til grundvallar aðgangsgleið 1 hefði verið kostnaðargreind sérstaklega og skýrt væri að aðeins væri um að ræða „best effort“ internet, sbr. ákvörðun PFS nr. 7/2010 (kostnaðargreining á M12). Þar hefði PFS einnig lagt áherslu á að Síminn myndi skilja á milli kostnaðar vegna bitastraums og flutnings á myndefni. Að mati Símans gæti það ekki verið mikið skýrara að kostnaður vegna VDSL væri ekki innifalinn og að kostnaðargreining tæki aðeins til ADSL þjónustu. Vegna þessa þyrfti að semja sérstaklega um verð fyrir VDSL fyrir aðgangsgleið 1. Þá hvíldi engin kvöð á Símanum að bjóða upp á margvarp. Í þeim tilfellum sem slík kvöð hefði verið lögð á erlendis þá hefði það komið afdráttarlaust fram að slík kvöð hvíldi á viðkomandi fyrirtæki. Framkvæmdastjórn ESB hefði m.a. lagt á það áherslu að eftirlitsstofnanir rökstyddu það sérstaklega með vísan til meðalhófsreglunnar þegar margvarpskvöð væri lögð á fyrirtæki (sbr. mál nr. DK/2011/1180).

Hefði Vodafone raunverulegar upplýsingar um slíka framkvæmd væri því enn og aftur komið á framfæri að Síminn myndi þiggja slíkar upplýsingar. Staðreyndin væri sú að Finnet dæmið veitti engar upplýsingar. Síminn hefði leitast við að afla upplýsinga um þessi atriði en án árangurs. Heimasiða Finnet væri á finnsku og því ógerlegt að fá einhverjar upplýsingar þaðan. Síminn teldi einnig rétt að benda á að í viðauka við skýrslu BEREC (*BEREC Report on Next Generation Access – Implementation issues and wholesale products*) sem m.a. fjallaði um breiðbandsaðgang hefði eftirfarandi komið fram:

„Important element is that the wholesale provisioning of multicast (especially for the broadcast of TV) is not part of the access obligations for WBA. This is due to the fact that the TV-market is not dominated by KPN, but by the cable providers, and is defined as a separate market (so no triple play market). So this is not part of the regulated WBA service.”

Hollenska eftirlitsstjórnvaldið (OPTA) hefði ekki talið rétt að leggja á margvarpskvöð, þar sem KPN væri ekki ráðandi á sjónvarpsmarkaðinum. Þá væri einnig rétt að benda á að í Danmörku væri TDC ráðandi á markaði fyrir sjónvarpsdreifingu með yfirráðum yfir sjónvarpskapli sem skýrði hvers vegna slík kvöð hefði verið lögð á félagið. Þessi staða væri ekki uppi á Íslandi og væri Síminn óumdeilanlega ekki í ráðandi stöðu á sjónvarpsmarkaði en Vodafone gæti auðveldlega dreift sjónvarpsefni án þess að hafa aðgang að kerfum Símans. Að mati Símans væri Vodafone ráðandi á markaði fyrir dreifingu á sjónvarpi og því hnigu rök frekar í þá átt að kvaðir yrðu lagðar á það félag fremur en Símann.

Síminn vildi leiðrétta þann misskilning að Síminn hefði haldið því fram að ómögulegt væri að veita aðgangssleið 1, auk margvarps. Síminn hefði hins vegar bent réttilega á að það væri óvíst hvort það væri tæknilega framkvæmanlegt. Þótt Síminn væri allur að vilja gerður til þess að bjóða þjónustuna þá væri það óábyrgt af Símanum að skýra ekki frá því að það væri veruleg óvissa um framkvæmdina og gera fyrirvara um tilboðið. Leiddi framkvæmdin til skerðingar á þjónustu viðskiptavina Símans væri ljóst að það væri óásættanlegt. Síminn hefði óskað eftir upplýsingum frá birgjum um það hvort sá búnaður sem Síminn hefði yfir að ráða gæti staðið undir þeirri þjónustu sem Vodafone óskaði eftir. Því miður virtist það vera alvarlegum vandkvæðum háð að veita þjónustuna með almennum hætti. Samkvæmt upplýsingum framleiðanda væri ólíklegt að unnt væri að veita Vodafone aðgangssleið 1 með margvarpi vegna eldri hluta þess búnaðar (ASAM) sem Síminn styddist við. Vegna nýrri búnaðar þá myndi það vera tæknilega mjög erfitt og kannaðist framleiðandinn ekki við að slíkt hefði verið gert.

Þá væri ítrekað að heildsöluskiptir væri nauðsynlegur vegna aðgangssleiðar 1. Væri það til þess að skapa einsleitt umhverfi og koma í veg fyrir flækjustig vegna mismunandi DSLAM búnaðar. Þá væru port á DSLAM takmörkuð og með því að hafa skiptinn væri mögulegt að bjóða fleiri aðilum þjónustuna. Yrði tekið undir kröfu Vodafone gæti það leitt til þess að erfitt væri fyrir fleiri aðila að koma inn á þjónustuna. Heildsöluskiptir tryggði samkeppni og sambærilegan aðgang. Einnig ætti heildsöluskiptir að takmarka hættuna á því að heildsölukaupi gæti truflað þjónustu annarra viðskiptavina Símans með því að merkja umferð ranglega. Því væri ljóst að krafan um heildsöluskipti væri ófrávíkjanleg og gerð til þess að koma í veg fyrir rask á þjónustunni og tryggja jafnan aðgang. Núna væri sú staða komin upp að fleiri aðilar hefðu óskað eftir aðgangssleið 1 og því óhjákvæmilegt að gæta jafnræði.

2.17 Boðunarbréf PFS

Með bréfi, dags. 5. nóvember 2012, boðaði PFS Símanum og Vodafone fyrirhugaða ákvörðun sína í málinu. Það var niðurstaða PFS að mæla svo fyrir að Síminn skyldi verða við beiðni Vodafone um aðgang að VDSL og margvarpi í aðgangsléið 1, án ástæðulauss dráttar, á kostnaðargreindum verðum. Vodafone bæri aðeins að greiða fyrir heildsöluskipta þar sem sannarlega væri ekki pláss fyrir beina tengingu félagsins í DSLAM búnað Símans. Síminn skyldi afhenda PFS kostnaðargreiningu verða fyrir slíkan aðgang og uppfært viðmiðunartilboð eigi síðar en 2. janúar 2013, ásamt lista yfir stöðu mála í öllum símsstöðvum varðandi það hvort port væru laus í DSLAM eða ekki og þá hversu mörg. Slíkan lista skyldi síðan senda PFS á 6 mánaða fresti frá og með 2. janúar n.k.

2.18 Andmæli Símans við hinni boðuðu ákvörðun PFS

2.18.1 Almennt

Með bréfi, dags. 26. nóvember 2012, bárust PFS andmæli Símans við hinni boðuðu ákvörðun PFS. Síminn taldi hina boðuðu afstöðu PFS samræmast málflutningi Símans í megindráttum en taldi þó nauðsynlegt að gera nokkrar athugasemdir. Síminn teldi ágreining Vodafone og Símans tiltölulega einfaldan í sniðum. Síminn hefði vilja til þess að veita Vodafone aðgang að kerfi félagsins um aðgangsléið 1 og Vodafone hefði vilja til þess að fá slíkan aðgang. Síminn ítrekaði að félagið hefði aldrei synjað Vodafone um aðgangsléið 1 né tafið slíkan aðgang. Þá væri því hafnað að háttsemi Símans hefði farið í bága við ákvarðanir PFS. Upphaflega hefði ágreiningurinn lotið að því hvort nota ætti heildsöluskipti eins og samþykkt viðmiðunartilboð mælti fyrir um eða ekki. Annar þáttur ágreiningsins hefði snúist um það hvort VDSL og margvarp væri innifalið í kostnaðargreindu verði aðgangsléið 1. Hin boðuða afstaða PFS virtist staðfesta það sem Síminn hefði haldið fram að við kostnaðargreiningu á aðgangsléið 1 hefði ekki verið gert ráð fyrir VDSL og margvarpi og því væru þessir þættir ekki innifaldir í verði á aðgangsléið 1 (701 kr.). Því gæti Vodafone ekki ætlast til þess að það verð gildi fyrir beiðni sína.

Með ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði sú kvöð verið lögð á Símann að veita bitastraumsaðgang í DSLAM eða jafngildan búnað á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengdust tengigrind símsstöðvar, þ.e. aðgangsléið 1. Skilningur Símans hefði verið að þar sem vísað væri til tengingar símsstöðvar við koparheimtaug þá væri eðli málsins samkvæmt átt við ADSL kerfið en ekki VDSL kerfið, enda væri um að ræða lýsingu á uppsetningu á ADSL kerfinu. Ef miðað væri við að líftími markaðsgreininga væri 2-3 ár væri ljóst að líftími greiningarinnar hefði runnið út árið 2010 eða snemma árs 2011. Leiddi það til þess að fjárfestingar sem Síminn hefði ráðist í að eigin frumkvæði eftir þann tíma væru ekki undir kvöðum, en Síminn hefði byrjað að bjóða upp á ljósnetið árið 2010. Ákvörðun PFS nr. 7/2010 hefði í grunninn byggt á kostnaðargreiningu sem framkvæmd hefði verið árið 2008 og því væri augljóst að ljósnetið hefði ekki verið innifalið í þeirri kostnaðargreiningu. Þessu til viðbótar hefði PFS tekið ákvörðun nr. 12/2010 þar sem afdráttarlaust hefði verið tekið fram að hið kostnaðargreinda verð og það viðmiðunartilboð sem PFS hefði samþykkt gildi aðeins um hefðbundna internetþjónustu (e. best effort internet).

Fram kom að smásöludeild Símans keypti ekki aðgangsléið 1 né hefði hún óskað eftir slíkri leið með VDSL eða margvarpi. Síminn byði sannarlega sömu xDSL tengingar í heildsölu og

smásalan notaði. Ákvörðun PFS nr. 12/2010 hefði ekki tekið á aðgangssleið 1 og því ekki falið í sér neinar breytingar á ákvörðun PFS nr. 8/2008. PFS segði í hinni boðuðu ákvörðun að kvöðum yrði ekki breytt nema að undangenginni markaðsgreiningu. Því væri ekki skylda á grundvelli ákvörðunar PFS nr. 8/2008 að bjóða upp á VDSL með aðgangssleið 1 eins og þjónustan hefði verið skilgreind og kostnaðargreind. Aðgangssleið 1 hefði þó alltaf staðið öðrum til boða og hefði Síminn ennfremur boðið Vodafone upp á slíka leið með VDSL og margvarpi umfram skyldu. Því yrði ekki séð hvaða þýðingu það hefði að taka ákvörðun um skyldu til að veita þjónustu sem Síminn hefði ítrekað lýst yfir að félagið væri reiðubúið að veita. Síminn hefði sannarlega boðið Vodafone til samninga um frekari þjónustu en þá sem legið hefði til grundvallar kvöðum á aðgangssleið 1. Raunverulega hefði Síminn veitt umræddan aðgang þar sem prófanir hefðu staðið yfir síðan vorið 2012. Því væru fullyrðingar PFS um að Síminn hefði ekki enn veitt aðganginn ámælisverðar. Málið væri auk þess flókið. Þá hefði Síminn verið í samskiptum við PFS um hvernig haga skyldi kostnaðargreiningu vegna margvarps með sem bestum hætti og því augljóslega sýnt mikla viðleitni til þess að framkvæma kostnaðargreiningu á faglegum grundvelli. Mætti PFS taka ríkara tillit til ofangreinds í ákvörðun sinni í stað þess að draga fram einhliða frásagnir Vodafone. Afstaða Símans hefði ekki snúið að synjun á aðgangi heldur verðlagningu á honum og því hvort tæknilega mögulegt væri að veita hann. Eitt af þeim atriðum sem þýðingu hefðu haft væri þörfin fyrir heildsöluskipti sem PFS hefði fallist á að miklu leyti.

Með ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefðu verið lagðar kvaðir á Símann. Þær kvaðir hefðu ekki verið felldar brott og kæmi það skýrt fram hjá PFS að slíkt væri ekki hægt nema að undangenginni markaðsgreiningu. Síminn teldi þó að ef PFS drægi að fella niður kvaðir eða greina markaðinn að nýju þá ættu viðkomandi aðilar sjálfstæðan rétt til þess að ákvörðun um kvaðir yrði felld niður í samræmi við stjórnarsýslulög. Því væri ekki ófrávíkjanleg forsenda fyrir því að kvaðir yrðu felldar brott að markaðsgreining hefði farið fram, enda gæti sú afstaða leitt til þess að kvöðum væri viðhaldið óendanlega þar sem stjórnvald framkvæmdi ekki markaðsgreiningu.

Síminn væri tilneyddur til þess að leiðrétta grundvallar misskilning PFS á eðli málsins sem birtist í hinni boðuðu ákvörðun. Síminn hefði aldrei haldið því fram að Vodafone hefði óskað eftir aðgangi að aðgangssleið 1 með IPTV kerfi Símans. Síminn hefði frá upphafi vísað til þess að með kröfu um aðgang að margvarpi hefði Vodafone farið fram á að dreifa eigin sjónvarpsdreifikerfi yfir xDSL kerfi Símans. Vodafone hefði þó í upphafi hafnað að þetta væri ætlun félagsins. Hefði Vodafone viðurkennt strax að það ætti að nota aðgangssleið 1 til þess að dreifa sjónvarpi Vodafone þá hefði verið hægt að leysa málið mun fyrr, enda gæti Síminn ekki boðið upp á þjónustu sem kaupandinn segist ekki vilja kaupa. Þá þyrfti Síminn að taka það fram að það væru efnisveitendur sem dreifðu sjónvarpsefninu og greiddu fyrir dreifingu þess, ekki smásala Símans.

2.18.2 Aðgangur að VDSL

Fram kom í máli Símans að þar sem aðgangssleið 1 hefði verið kostnaðargreind miðað við ADSL kerfi þá hefði ekki verið skylda að bjóða upp á VDSL með aðgangssleið 1 á grundvelli þeirrar kostnaðargreiningar. Því hefði þurft að semja um rétt verð vegna VDSL. Af þessari ástæðu hefði Síminn ekki getað annað en talið að boð um aðgang að VDSL í gegnum aðgangssleið 1 og verðlagning á því hefði á þeim tíma verið umfram skyldu. Nauðsynlegt væri að Vodafone lýsti yfir skuldbindandi vilja til þess að kaupa aðgangssleið 1. Síminn hefði

áhyggjur af því að Vodafone ákvæði að hætta við að kaupa aðganginn eftir að kostnaðargreint verð lægi fyrir. Það væri ekki eins einfalt og PFS léti í veðri vaka að aðilar gætu einfaldlega gert upp síðar eftir að kostnaðargreint verð lægi fyrir. Síminn hefði enga tryggingu fyrir því að Vodafone vildi gera upp á grundvelli kostnaðargreinds verðs. Síminn myndi leitast við að hraða greiningu á eðlilegri verðlagningu vegna aðgangsleiðar 1 með VDSL og margvarpi. Umrædd kostnaðargreining væri þó umfram skyldu, enda hefði Síminn hug á því að Vodafone yki viðskipti sín við félagið. PFS hefði tekið undir með Símanum að það þyrfti að greiða fyrir aðgangsleið 1 á grundvelli kostnaðar sem fylgdi VDSL en ekki ADSL kerfinu. Þar með hefði PFS staðfest að Síminn hefði mátt gera þá kröfu að samið yrði sérstaklega um verð á aðgangsleið 1 með VDSL og margvarpi. Fráleitt væri að ætlast til þess að Síminn veitti umræddan aðgang þegar það lægi fyrir að gagnaðilinn vildi ekki semja um verð fyrir þjónustuna.

2.18.3 Aðgangur að margvarpi

Síminn teldi að ákvörðun nr. 7/2010 væri skýr um að sjónvarpsflutningur væri ekki innifalinn í ákvörðun nr. 8/2008. Þegar litið væri til þess að PFS lagði fyrir Símann að undanskilja flutning vegna sjónvarps í kostnaðargreiningu, þá gæti PFS ekki með góðri samvisku haldið því fram að Síminn hefði mátt vita að flutningur á sjónvarpi væri samt innifalinn í ákvörðuninni. Þessi málflytningur PFS væri ekki trúverðugur enda hefði stofnunin væntanlega lagt fyrir Símann að greina kostnað við að flytja sjónvarp í staðinn fyrir að útiloka þann kostnað alfarið frá kostnaðargreiningu. Hvað sem liði tilgangi PFS með ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði stofnunin tekið þá ákvörðun að sjónvarpsflutningur skyldi ekki innifalinn í kostnaðargreiningu, sbr. ákvörðun 7/2010.

Margvarpi yrði ekki bætt við þær kvaðir á bitastraumsmarkaði nema að undangenginni markaðsgreiningu. Slík greining hefði ekki átt sér stað og síðasta greining hefði ekkert fjallað um margvarp. Í þeim ríkjum sem margvarpskvaðir hefðu verið lagðar á fyrirtæki hefði það verið gert að undangenginni markaðsgreiningu og tekið sérstaklega fram að slík kvöð væri lögð á og á hvaða aðgangsleið. Þannig hefði margvarpskvöð í Þýskalandi verið lögð á aðgangsleið 2. Í Hollandi hefði margvarpskvöð ekki verið lögð á KPN, þar sem félagið hefði ekki verið í ráðandi stöðu á sjónvarpsmarkaði. Framkvæmdastjórn ESB lagði fyrir dönsku fjarskiptaeftirlitsstofnunina (NITA) að rökstyðja með hvaða hætti margvarpskvöð samræmdist meðalhófi og efaðist jafnvel að hún samræmdist meginreglunni um tæknilegt hlutleysi. Þar sem PFS hefði ekki fyrir en nú fjallað um að margvarpskvöð ætti að hvíla á Símanum hefði stofnunin augljóslega aldrei metið umrædda kvöð í samræmi við fyrirmæli framkvæmdastjórnarinnar. Í Belgacom málinu hefði sérstaklega verið tekið fram að Belgacom skyldi bjóða upp á bitastraumsaðgang sem innihéldi margvarp, þ.e. að það ætti að bjóða upp á bitaström með og án margvarpsmöguleika. Þetta hefði PFS ekki heldur gert.

Í flestum tilfellum væri um að ræða kvaðir á markaði 5 sem þýddi að í upphaflegum greiningum á markaði 12 hefði ekki verið gert ráð fyrir margvarpskvöð. Skilja mætti skýrslu BEREC frá mars 2010 (NGA – Implementation issues and wholesale products) á þann hátt að taka skyldi sérstaklega fram hvort margvarpskvöð væri fyrir hendi og þá á hvaða stigi. Þegar íþyngjandi kvaðir væru lagðar á fyrirtæki yrði það að koma fram með skýrum hætti og þær bæri að skýra þröngt. Það hefði hins vegar ekki verið tekið fram í ákvörðun PFS nr. 8/2008 að margvarpskvöð væri lögð á Símann og því væri hún ekki hluti af álögðum kvöðum. Í ákvörðun

nr. 12/2010 hefði PFS meira að segja tekið undir að margvarps möguleikinn væri ekki hluti af viðmiðunartilboði, heldur aðeins hefðbundin internetþjónusta. Við mat á því hvort leggja bæri margvarpskvöð á fyrirtæki þyrfti að líta til stöðunnar á sjónvarpsmarkaði, þ.e. hvaða aðilar væru sterkir í dreifingu á sjónvarpi. Vodafone væri með sterkasta sjónvarpsdreifikerfið á markaðnum og segðist sjálfst vera með yfirburði á þeim markaði. Því væri ekki þörf á að leggja slíka kvöð á Símann og raunar óheimilt.

Þegar kvaðir væru lagðar á sem grundvöllust á fjarskiptalögum þá yrðu þær að vera skýrar og afdráttarlausar, m.a. um hvaða aðgang félag skyldi veita. Aðgangur eða þjónusta sem ekki væri tilgreind, yrði ekki undirlögð kvöðum. Væri orðalag íþyngjandi ákvarðana óskýrt eða óljóst bæru stjórnvöld hallann af því. Að mati Símans hefði ákvörðun PFS nr. 8/2008 reyndar verið skýr um að margvarp væri ekki innifalið enda ekki minnst á margvarp í ákvörðuninni. Því gæti PFS ekki skýrt ákvörðunina eftir á með þeim hætti að hún yki við kvaðir á Símanum. Að mati Símans léki enginn vafi á því að svo rúm túlkun sem PFS legði til grundvallar samræmdist ekki meginreglum stjórnsýsluréttar og bryti gegn lögmatísreglu stjórnsýsluréttar. Þá væri ljóst að ef margvarpskvöð hefði verið innifalin hefði PFS einnig brotið gegn andmæla-reglu stjórnsýsluréttar með því að taka það ekki fram. Hvergi í gögnum málsins hefði komið fram að slíka kvöð hefði átt að leggja á Símann og því útilokað fyrir félagið að geta sér til um tilgang PFS. Í ljósi sterkrar stöðu Vodafone á sjónvarpsdreifingarmarkaði teldi Símann að það væri tæplega lagaheimild fyrir því að skylda Símann til þess að dreifa sjónvarpi fyrir þann aðila.

Þá hefði Símann óskað eftir því við PFS að bjóða upp á ADSL með „TV prófil“ með tölvupósti, dags. 14. október 2010. Þessu hefði PFS hafnað. Sú lausn hefði verið sambærileg því sem Belgacom væri skylt að bjóða upp á. Símann gæti ekki skilið afstöðu PFS öðruvísi en svo að sjónvarpsdreifing hefði aldrei átt að vera innifalin í ákvörðun PFS nr. 8/2008.

Að ofangreindu sögðu væri ekki um það að ræða að Símann vildi ekki bjóða upp á margvarpsþjónustu. Eins og PFS væri kunnugt um hefðu staðið yfir prófanir til að gera slíkt mögulegt. Óumdeilt væri að möguleikinn væri ekki í boði á grundvelli kostnaðargreiningar. Ekkert félag hefði áður óskað eftir umræddum flutningi. Því gæti ekki verið um neina mismunun að ræða.

PFS væri fullkunnugt um að því fylgdi kostnaður að dreifa IPTV kerfi og gæti því ekki haldið því fram að svo væri ekki. Því væri athugasemd PFS illskiljanleg um að Símann þyrfti að rökstyðja vel þann aukakostnað, ef einhver væri, sem fylgdi því að flytja IPTV kerfi Vodafone. Smásala Símans greiddi ekki fyrir margvarpsmöguleika enda væri það notað af þeim aðilum sem ættu efnið sem dreift væri um kerfi Símans, þ.e. efnisveitendum.

2.18.4 Heildsöluskiptir

Fram kom að kerfi Símans væri sett upp og rekið á ábyrgð félagsins. Kæmu upp vandamál sem áhrif hefðu á þjónustu viðskiptavina Símans, hvort sem það væru heildsölu- eða smásöluviðskiptavinir, þá bæri Símann ábyrgð á því að kerfi félagsins væru örugg og þjónustan virkaði. Hvorki keppinautar né stjórnvöld ættu að hafa nokkuð um það að segja hvernig fyrirtæki ákvæðu að útfæra tæknilega uppsetningu eigin búnaðar, sérstaklega ef það leiddi til flóknari, kostnaðarsamari og ótryggari þjónustu. Um væri að ræða viðskiptalega ákvörðun viðkomandi fyrirtækis. Sú lausn sem PFS mælti fyrir varðandi heildsöluskipta væri óásættanleg

m.t.t. flækjustigs og öryggissjónarmiða. Lausnin gerði það að verkum að ákvörðun PFS yrði ekki skýr né skilmerkileg. Óhjákvæmilegt væri að hafa eina lausn sem gildi fyrir alla staði. Önnur niðurstaða opnaði á ágreining um hvern einasta stað sem Vodafone vildi koma inn á um hvort þörf væri á heildsöluskipti eða ekki. Ákvörðunin leysti því ekki málið þar sem Síminn þyrfti alltaf að sanna að ekkert port væri laust.

Teldi Síminn því nauðsynlegt að koma með lausn sem báðir aðilar gætu unað við til framtíðar án þess að ágreiningur kæmi upp. Lausn Símans væri til þess fallin að útrýma tortryggni og fæli í sér einfaldleika sem leiddi til þess að Vodafone yrði tengt fyrr og auðveldar á hverjum stað. Einnig tæki Síminn á sig hluta kostnaðar sem fæli í sér innbyggðan hvata til þess að félagið næði sem bestum kjörum í hvert sinn. Sú nálgun PFS að stofnunin ætti að hafa eitthvað með það að segja hvort tiltekin innkaup hefðu verið hagstæð eða ekki fæli í sér verulegt inngríp í daglega starfsemi fyrirtækis þar sem PFS væri nánast búið að taka sér vald sem innkaupastýring Símans. Það fyrirkomulag gengi augljóslega ekki upp. Þá gæti Síminn ekki séð að slíkt vald rúmaðist innan fjarskiptalaga. Af 18 stöðum sem Vodafone hefði óskað eftir að fara inn á í dag væru 3 þeirra með laus nettengiskil. Aðgangskerfi DSL þjónustu Símans væri í hraðri uppbyggingu og nettengiskil sem væru laus í dag gætu verið í notkun á morgun. Þannig þyrfti skýra leiðsögn frá PFS um hvernig meta ætti hvort port væru laus eða ekki. Sem dæmi mætti nefna þær aðstæður að ef Vodafone upptæki laus port í dag sem Síminn þyrfti að nota á morgun þá myndi Síminn þurfa að fjárfesta í nýjum DSLAM og eða skipti með tilheyrandi rekstrar- og fjárfestingarkostnaði. Í slíku tilfelli vaknaði upp álitamál um hver ætti að bera kostnaðinn af því. Nálgun Símans kæmi í veg fyrir þessi vandamál og fæli í sér ódýrari leið en sú sem PFS legði til. Að mati Símans liti stofnunin framhjá rekstrar-, gæða- og öryggissjónarmiðum.

Til að tryggja rekstraröryggi viðskiptavina í fjarskiptakerfum sínum þá teldi Síminn sér ekki annað fært en að leggja til að kostnaði vegna heildsöluskipta yrði dreift á milli fyrirtækjanna þannig að Síminn tæki þátt í kostnaði til móts við Vodafone. Það væri leið sem Vodafone gæti ekki mótmælt að væri sú hagkvæmasta. Hlutdeild Símans í þessum kostnaði myndi því dreifast á allar tengingar á kerfum Símans á aðgangsléið 3 þrátt fyrir að búnaðurinn væri óháður þeirri aðgangsléið. Síminn legði því fram þá tillögu til lausnar að Vodafone greiddi 250.000 kr. stofnkostnað fyrir hvern heildsöluskipti sem settur yrði upp á öllum þeim símsstöðvum sem félagið óskaði eftir aðgangi að, ásamt 16.255 kr. mánaðargjaldi fyrir 1Gb/s tengiskil í skipti.

Frekari útfærsla er varðaði notkun á portum myndi koma fram í nýju viðmiðunartilboði Símans. Þessi leið væri einföld og fæli í sér ódýrustu og einföldustu leiðina þannig að bæði Vodafone og Síminn vissu hvaða verð væri lagt til grundvallar í öllum tilvikum. Síminn benti á að kvöðin um aðgangsléið 1 tilgreindi að veita skyldi aðgang að DSLAM eða jafngildum búnaði. Heildsöluskiptirinn væri að mati Símans jafngildur búnaður og því eðlilegt að hann væri notaður undantekningarlaust.

Síminn hefði rökstutt að það væri þörf fyrir heildsöluskipti og PFS hefði ekki hrakið þau rök. Síminn teldi að gera yrði fjórar meginkröfur til þess að tiltekin lausn væri tæknilega nothæf. Að mati Símans næði lausn PFS ekki því markmiði. Lausnin þyrfti að vera einsleit, skalanleg, einföld og örugg (þannig að mistök hjá einum aðila hefðu ekki áhrif á þjónustur annarra), sbr. nánari rökstuðning hér að neðan. Þá þyrfti lausnin að vera hagkvæm.

Lausnin einsleit

Búnaður sem Síminn notaði í xDSL kerfum sínum hefðu mismunandi mörg ethernet tengiskil og tæknileg geta búnaðarins væri ekki sú sama. Með því að nota ethernet skipti fyrir framan þá yrði lausnin einsleit. Fyrirhuguð lausn PFS uppfyllti ekki þetta skilyrði og í raun svaraði stofnunin ekki þessari tækniröfu í boðunarbréfi sínu.

Lausnin örugg

DSL búnaður Símans treysti forgangsröðun umferðar frá netinu og því gæti röng stilling hjá einum heildsöluáðila truflað umferð annarra. Ætti þetta t.d. við ef VoD eða sjónvarpsumferð væri sett í sama eða hærri forgang en VoIP [...]¹. Því væri gríðarlega mikilvægt að forgangsröðun viðkvæmrar umferðar væri virt. Lausnin í boðaðri ákvörðun PFS tæki ekki á þessu vandamáli og í raun horfði hún framhjá þessari tæknilegu kröfu Símans.

Lausnin skalanleg

Fyrirhuguð lausn PFS væri ekki skalanleg að því leyti að á þeim stöðum sem PFS skilgreindi að tengiskil væru „laus“ og leyfði heildsölufyrirtæki að tengjast beint inn á xDSL búnað þá gætu 1 Gb/s tengiskil klárast því þau væru notuð til að tengja götuskápa inn í kerfið. Síminn gerði kröfu til lausnar PFS að það væri skýrt hver ætti að bera kostnaðinn ef þyrfti að fjárfesta í nýjum DSLAM eingöngu vegna þess að 1 Gb/s tengiskil hefðu klárast. Sem dæmi þá svaraði PFS því ekki hvort heildsöluviðskiptavinir þyrftu að greiða fyrir heildsöluskripti eftir að hafa þurft að greiða fyrir ljósleiðaralagnir í hvern DSLAM.

Lausnin einföld

Síminn teldi lausn PFS ekki vera einfalda því hún innifæli að þjónustuveita og heildsöluviðskiptavinur þyrftu að deila um hvort tengiskil væru laus. Þetta ýtti aðeins undir ágreining og væri ekki til þess fallið að auðvelda rekstur kerfanna. Ástæða þess að þörf væri fyrir heildsöluskripti væri sú að skapa einsleitt umhverfi sem hentaði öllum, en væri ekki sniðið að þörfum eins aðila á kostnað annarra. Heildsöluskriptir drægi úr flækjustigi, auk þess sem það væri sannarlega takmarkaður fjöldi porta á hverjum DSLAM. Gilti það jafn um Vodafone og annan aðila sem hugsanlega myndi vilja kaupa sama aðgang. Þannig mætti lausn Símans framangreindum kröfum. PFS hefði ekki svarað þessum atriðum sem þó hefðu mikla þýðingu. Lausn PFS leiddi raunverulega til þess að minni aðilar á markaði ættu erfiðara með að komast inn á markaðinn ef ekki væri stuðst við heildsöluskripti. Minni aðilar gætu þá notað eina tengingu á hverri sírstöð til þess að tengjast inn á alla ISAM án þess að þurfa að setja upp dýran búnað í viðkomandi stöð. Lausn Símans hefði því jákvæð áhrif og auðveldaði vonandi þriðja aðila einnig að nota aðgangsléið 1.

Lausnin hagkvæm

Tillaga PFS fæli í sér lausn sem byggir til fleiri vandamál í framtíðinni en hún leysti og því legði Síminn ríka áherslu á að stuðst væri við þá lausn sem Síminn legði til og félagið teldi jafnframt ódýrari lausn fyrir Vodafone og hugsanlegan nýjan aðila. Síminn og Vodafone hefðu unnið saman að því að prófa lausnina með heildsöluskripti og því væri hún komin nokkuð langt.

¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

Tillaga PFS fæli einnig í sér að það þyrfti að prófa flutning án heildsöluskiptis og því yrði um tvíverknað að ræða. Síminn sæi engin rök fyrir því að sú lausn sem PFS legði til væri raunverulega ódýrari og einfaldari en Síminn legði til. Kostnaður Vodafone við beintengingu við DSLAM yrði síst minni en vegna heildsöluskiptis. Ef dæmi væri tekið af Múlastöð þá væru þar [...]² DLSAM og þar af [...]³ í götuskápum. Kostnaður við að tengjast þessum DSLAM fælist m.a. í svokölluðum „ljóströnkum“ frá samtengipunkti Vodafone í alla DSLAM í símsstöðinni. Kostnaður við þá aðgerð gæti hlaupið á hundrunum þúsunda eða jafnvel milljónum króna. Til að tengjast DSLAM í götuskáp þyrfti að kaupa ljósleiðara í götuskáp sem greitt væri stofngjald af og mánaðargjöld sem næmu tugum þúsunda króna. Síminn teldi því lausnina sem Síminn byði upp á vera hagkvæmari en þá lausn sem PFS óskaði eftir. Þá væri ekki minnst á allan þann kostnað sem fylgdi því eftirliti sem PFS ætlaði að leggja til og öllum kostnaði sem bæði Vodafone og Síminn þyrftu að leggja á sig við að skoða hvert og eitt tilfelli, með tilheyrandi ágreiningi.

2.19 Andmæli Vodafone við hinni boðuðu ákvörðun PFS

Með bréfi, dags. 26. nóvember 2012, bárust PFS andmæli Vodafone við hinni boðuðu ákvörðun PFS. Vodafone gerði m.a. athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.2 í boðunarbréfinu þar sem sagði að í tilviki VDSL, þar sem DSLAM búnaður væri staðsettur í götuskápum, væri Símanum heimilt að veita umræddan aðgang í búnaði í símsstöðvum. Vodafone leggur til að orðunum „að því gefnu að ekki sé hægt að veita betri lausn“ verði bætt við umræddan málslið. Þannig væri tryggt að Síminn þyrfti alltaf að leita hagkvæmustu lausnarinnar varðandi umræddan aðgang og þá væri það ekki val Símans hvernig aðgangurinn skyldi vera veittur.

Þá gerði Vodafone athugasemd við síðustu málsgrein ofangreinds kafla boðunarbréfsins, þar sem fram kæmi að PFS væri sammála Vodafone um að Síminn hefði dregið veitingu umrædds aðgangs með óeðlilegum og órökstuddum hætti, átelja bæri slík vinnubrögð Símans og að félagið bæri að hraða veitingu umrædds aðgangs eins og kostur væri. Vodafone leggur til að orðunum „eigi seinna en 2. janúar 2013“ verði bætt við í lokin. Nauðsynlegt væri að setja fram endanlega dagsetningu sem Síminn þyrfti að hafa umræddan aðgang aðgengilegan fyrir Vodafone. Síminn gæti að öðrum kosti borið fyrir sig töfum og ágreiningi um túlkun stofnunarinnar. Það myndi tefja samkeppni á markaðinum enn frekar.

Vodafone gerði athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.3 í boðunarbréfinu þar sem fjallað er um hvort þörf sé fyrir heildsöluskipti. Þar kæmi m.a. fram að PFS hefði í hyggju að mæla svo fyrir að Símanum yrði í sjálfsvald sett hvort félagið kysi að bæta við heildsöluskiptum á stöðum þar sem port væru fyrir hendi. Hins vegar bæri Símanum að greiða allan kostnað vegna umræddra heildsöluskipta. Vodafone leggur til að orðunum „sem og allan annan kostnað sem við þá aðgerð hlýst“ verði bætt við í lokin.

Vodafone gerði ennfremur athugasemdir við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.4.2 er fjallar um mánaðarverð fyrir VDSL aðgang í aðgangsléið 1. Vodafone óskaði eftir frekari skýringu á þeim tímafresti sem Síminn hefði til að afhenda bráðabirgða mánaðarverð til Vodafone svo

² Fellt brott vegna trúnaðar.

³ Fellt brott vegna trúnaðar.

félagið gæti keypt umrædda þjónustu. PFS þyrfti að tryggja að orðalagið orkaði ekki tvímælis og því þyrfti að koma skýrar fram hvort vilji stofnunarinnar væri að bráðabirgðaverðin skyldu liggja fyrir þann 2. janúar 2013 eða fyrr. Mikilvægi þessa byggði á því að Síminn þyrfti að panta heildsöluskipti á þeim stöðum sem þeirra væri þörf. Einnig færi Vodafone fram á að PFS tæki harðari afstöðu til þess, kæmi til þess að annað félagið ætti endurkröfurétt á hendur hinu þar sem bráðabirgða mánaðargjald væri of hátt, hvernig félögin skyldu gera upp sín á milli. Þó svo stofnunin hefði ekki lögsögu í einkaréttarlegum ágreiningi gæti hún að mati Vodafone, þar sem svona stæði á, lagt félögum reglur um það hvernig standa ætti að endurgreiðslu vegna ofgreiddra gjalda sökum bráðabirgða mánaðargjalda.

Vodafone gerði athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.4.3 í boðunarbréfinu þar sem fjallað er um stofn- og tengikostnað vegna heildsöluskipta. Þar hefði m.a. komið fram að ákvæði Síminn að tengja Vodafone beint án þess að koma fyrir heildsöluskipti, og slík lausn leiddi til þess að ekki væri pláss fyrir fleiri áhugasama, skyldi kostnaður við nauðsynlegan heildsöluskipti skiptast á milli Vodafone og þess fjarskiptafyrirtækis sem óskaði aðgangans. Bættust fleiri aðilar við síðar, þ.m.t. smásala Símans, bæri því fyrirtæki að taka hlutfallslegan þátt í umræddum kostnaði og endurgreiða Vodafone og hinu fjarskiptafyrirtækinu ofgreiddan hlut þeirra. Yrði ágreiningur á milli aðila um hvort pláss væri fyrir hendi skæri PFS úr í kjölfar vettvangsskoðunar. Vodafone telur að skýra þurfi betur hvernig stofnunin ætlar að tryggja að þetta verði gert. Ætlaðist PFS til þess að fjarskiptafyrirtæki fylgdust með því hvort aðrir aðilar nýttu sér heildsöluskiptinn og innheimtu svo hlutfallslegan kostnað af viðkomandi aðila eða væri gengið út frá að þeir aðilar sem nýttu sér umræddan heildsöluskipti viðhefðu heiðarleika í viðskiptaháttum sínum? Vodafone gæti með engum móti fylgst með því hverjir nýttu heildsöluskiptinn og innheimt kostnað hjá þeim vegna hennar.

Þá óskaði Vodafone eftir því að PFS tæki afstöðu til þess hvort gjald sem Vodafone greiddi við að tengjast beint inn á DSLAM kæmi til frádráttar gjaldi sem félaginu bæri að greiða ef þörf væri á að setja upp heildsöluskipti vegna óska annarra fjarskiptafyrirtækja um aðgang að DLSAM.

Vodafone gerði athugasemd við það orðalag í sama kafla að Síminn skyldi við kaup á heildsöluskiptum leita hagstæðra lausna og ekki efna til óþarflega dýrrar fjárfestingar. Þetta þyrfti frekari skýringa við. Spyrja mætti þeirrar spurningar hvort Símanum bæri að leggja öll innkaup undir PFS til mats á því hvort um sé að ræða hagkvæmustu fjárfestingarleiðina eða myndi PFS einungis grípa til aðgerða ef kvartað yrði til stofnunarinnar vegna verða Símans.

Vodafone gerði athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.4.4 í boðunarbréfinu þar sem fjallað er um árlegt gjald vegna rekstrarkostnaðar heildsöluskipta. Þar sagði að PFS hefði í hyggju að leggja til að kostnaður Vodafone vegna heildsöluskipta skyldi vera einskíptiskostnaður í upphafi, m.t.t. kaupa á búnaði og nauðsynlegra tenginga. Varðandi rekstrarkostnað umrædds búnaðar legði PFS til að hann yrði innheimtur af viðkomandi félögum árlega. Allur kostnaður í tengslum við umrædda heildsöluskipta ætti því að vera algjörlega aðskilinn frá hinum mánaðarlegu gjöldum fyrir aðganginn. Síminn skyldi greina framangreindan kostnað og skila PFS eigi síðar en 2. janúar n.k. Síminn skyldi veita Vodafone bráðabirgða upplýsingar um slíkan kostnað sem unnt væri að gera upp þegar PFS hefði samþykkt kostnaðargreint verð Símans. Vodafone tók fram að í verðskrá Símans fyrir

bitastraumsaðgang segði í grein 1.1 að uppsetning og tenging væri ekki innifalin í uppgefnum verðum en ekki væri minnst á rekstrarkostnað vegna heildsöluskipta sem Síminn setti upp. Vodafone teldi að þó félagið greiddi einskiptiskostnað fyrir uppsetningu heildsöluskiptis þá ætti félagið ekki umræddan heildsöluskipti heldur Síminn og samkvæmt verðskrá Símans bæri Símanum að standa undir rekstrarkostnaði, sem væri í samræmi við kostnað í tengslum við aðrar aðgangsleiðir. Væri markmið PFS að Vodafone og önnur fjarskiptafyrirtæki skyldu greiða Símanum rekstrarkostnað vegna heildsöluskipta sem Síminn setti upp til að tryggja aðgang þeirra þyrfti frekari útskýringa við.

Vodafone gerði athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.4.5 í boðunarbréfinu þar sem fjallað er um einskiptis tengigjald án heildsöluskiptis. Þar kæmi fram að ef Síminn tæki þá ákvörðun að tengja Vodafone á einhverjum stöðum beint, án heildsöluskiptis, væri Símanum heimilt að innheimta sannanlegan kostnað í formi einskipts tengigjalds. Síminn skyldi kostnaðargreina slíkt gjald og veita Vodafone bráðabirgða upplýsingar um það. Unnt væri að gera hugsanlegan mismun upp þegar PFS hefði samþykkt kostnaðargreint verð. Vodafone taldi mikilvægt að PFS setti skýr fyrirmæli varðandi endurgreiðslu á áætluðu gjaldi.

Varðandi aðgang að margvarpi (kafla 4.5 í boðunarbréfinu) kom fram í máli Vodafone að það væri réttur skilningur hjá PFS að kjarninn í beiðninni væri að aðgangsleiðinni fylgdi möguleiki Vodafone að setja upp og stýra sýndarrásum með margvarpsmöguleika og gæðastýringu sem dygðu til að starfrækja IPTV kerfi Vodafone á xDSL netum Símans. Vodafone vildi taka fram að félagið gerði einnig kröfu um aðgang að VoIP yfir xDSL net Símans eins og fram hefði komið í fyrri bréfum félagsins í málinu.

Vodafone gerði athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.6 í boðunarbréfinu þar sem fjallað er um verð fyrir aðgang að margvarpi. Þar kom m.a. fram að Síminn þyrfti að rökstyðja vel þann hugsanlega aukakostnað sem hlytist af veitingu umrædds margvarps möguleika. Að mati PFS gæti sá kostnaður ekki verið verulegur, m.a. með vísun til hlutdeildar sjónvarpsflutnings í kostnaði xDSL heildsöluþjónustu Símans, sbr. ákvörðun PFS nr. 7/2010. Síminn skyldi gæta þess að smásala félagsins greiddi sams konar gjald fyrir margvarps möguleika og öðrum yrði gert að gera. Ljóst væri að mati Vodafone að greiðslur hefðu átt að koma fyrir flutning á milli heildsölu og smásölu Símans. Vodafone hefði farið þess á leit að PFS óskaði eftir upplýsingum um það atriði. Síminn hefði ekki kostnaðargreint verð vegna þessa né sýnt fram á að nein greiðsla hefði verið innt af hendi frá smásölu félagsins til heildsölu þess fyrir umræddan flutning. PFS gæti því fullyrst að enginn kostnaður myndaðist fyrir Símann að veita umræddan margvarpsaðgang. Því mætti kveða sterkar að orði hvað þetta varðaði. Kæmist PFS að þeirri niðurstöðu að það þyrfti að kveða á um heimild til að veita Símanum kost á að innheimta kostnað fyrir aukapjónustu, færi Vodafone fram á félagið yrði ekki skyldað til að greiða bráðabirgða mánaðargjald fyrir aðgang að margvarpi. Þvert á móti ætti Vodafone, líkt og smásala Símans, að fá þessa þjónustu frítt til að byrja með til að tryggja jafnræði.

Þá gerði Vodafone athugasemd við fyrirhugaða niðurstöðu PFS í kafla 4.7 í boðunarbréfinu þar sem fjallað er uppfærslu viðmiðunartilboðs um bitastraumsaðgang. Þar kom fram að Símanum bæri að afhenda PFS uppfært viðmiðunartilboð til yfirferðar og samþykktar eigi síðar en 2. janúar 2013. Vodafone teldi mjög mikilvægt að það kæmi skýrt fram af hálfu PFS að Símanum yrði ekki veittur frekari frestur til að skila inn viðmiðunartilboði. Legði Vodafone

það til að stofnunin kvæði fastar að orði hvað þetta varðaði. Drægist afhending úr hófi fram velti Vodafone fyrir sér hvort PFS þyrfti að horfa til beitingar dagsekta til að tryggja að þjónusta yrði veitt eins fljótt og kostur væri.

Að lokum kom fram að miðað við framangreint væru áhyggjur Vodafone aðallega byggðar á því að Síminn kæmi til með að vefengja ákvörðun PFS hvað þetta varðaði og leita leiða til að framfylgja ekki umræddri kvörtun líkt og dæmin sönnuðu. Legði Vodafone mikla áherslu á að PFS vandaði vel orðalag sitt og skildi ekki eftir opnar heimildir nema brýna nauðsyn bæri til. Vodafone velti fyrir sér hvort ekki væri rétt að þessu tilefni að krefjast þess að verð fyrir umræddar þjónustur yrðu dregnar fram á ákvörðuninni. Sú kvöð á Símann að kostnaðargreina verð myndi taka á umræddum verðum en verð í ákvörðun sem þessari gætu gert þá kvöð sterkari.

2.20 Athugasemdir Símans við andmæli Vodafone

Með bréfi, dags. 3. desember 2012, bárust PFS athugasemdir Símans við framangreint svarbréf Vodafone frá 26. nóvember s.l. Síminn mótmælti tillögu Vodafone í tengslum við kafla 4.2 í boðunarbréfi PFS (Aðgangur að VDSL tækni í aðgangsleið 1). PFS hefði nefnt að Símanum væri heimilt að veita aðgang að búnaði í símstöðvum en ekki götuskápum þegar óskað væri eftir VDSL þjónustu, en Vodafone gerði kröfu um að það væri skilyrt við að ekki væri hægt að veita betri lausn. Síminn fengi ekki séð hver tillaga Vodafone væri. Það væri Símans að ákveða hvernig kerfi félagsins væri sett upp og hvaða búnað félagið notaði og hvernig hann væri tengdur. Vandamálið við tillögu Vodafone væri að inntak hennar væri með öllu óljóst og virtist fela í sér óhóflegt inngríp í kerfisrekstur Símans. Því teldi Síminn að umfjöllun PFS eins ætti að standa óbreytt.

Þá mótmælti Síminn þeirri kröfu Vodafone að aðgangurinn ætti að vera tilbúinn 2. janúar n.k. Eins og Vodafone væri kunnugt um, þá þyrfti að panta búnað á þá staði sem Vodafone hefði óskað eftir að komast inn á. Síminn réði því ekki hversu langan tíma það gæti tekið slíkan búnað að koma til landsins eftir pöntun og þá hefði Síminn ekkert forræði yfir framleiðandanum. Almennt væri pöntunarferlið 3 mánuðir og lítið sem Síminn gæti gert til að breyta því. Því væri útilokað að setja þá dagsetningu sem Vodafone vissi sjálft að væri óraunhæf. Það væri fullkomlega ábyrgðarlaust að panta búnað fyrir margar milljónir ef það væri ekki búíð að fullprófa hvort sú lausn sem Vodafone óskaði eftir væri nothæf eða hvort Vodafone ætlaði sér yfirhöfuð að greiða fyrir búnaðinn. Síminn hefði beðið í rúman mánuð eftir upplýsingum frá Vodafone um það hvaða notendur félagið ætlaði að prófa. Þá væru atriði er lytu að upplýsingatæknimálum og ferlum ekki fullkláruð og þar að auki þyrfti að álagsprófa lausnina. Því væri ábyrgðarlaust að setja þessa dagsetningu. Síminn myndi reyna í samstarfi við Vodafone að hraða ferlinu eins og mögulegt væri. Þess mætti geta að belgíska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (BIPTA) hefði lagt margvarpskvöð á Belgacom þann 1. júlí 2011. Félagið hefði lagt fram viðmiðunartilboð þann 6. mars 2012. Eftir umsagnarferli lá endanleg ákvörðun BIPTA fyrir þann 4. október s.l eða um einu og hálfu ári eftir hina upprunalegu ákvörðun. Sýndi þetta að ferlið í tengslum við margvarpskvaðir væri flókið og vanda þyrfti til verka.

Krafa Vodafone í tengslum við kafla 4.3 í boðunarbréfi PFS⁴, þar sem fjallað væri um þörf fyrir heildsöluskipti, væri fullkomlega óraunhæf og ómálefnaleg. Síminn gæti ekki tekið á sig kostnað vegna beiðni Vodafone um tengingu heldur væri það Vodafone að greiða fyrir þá tengingu sem það óskaði eftir. Síminn benti á tillögu sína frá 26. nóvember s.l. sem fæli í sér minni kostnað fyrir Vodafone heldur en tillaga PFS. Vodafone hefði þegar samþykkt að heildsöluskiptir væri nauðsynlegur þar sem ekki væru nægilega mörg port laus.

Síminn mótmælti einnig beiðni Vodafone um að greiðsla vegna tengingar inn á DSLAM kæmi til frádráttar ef nýr viðskiptavinur óskaði eftir aðgangi að DSLAM. Sérstaklega þeim kostnaði sem félli eingöngu til vegna tengingar við Vodafone og nýttist ekki aftur, s.s. vinna eða efni sem ónýttist. Beiðni Vodafone staðfesti hversu miklum vandkvæðum það væri búið að vera með mismunandi lausnir eftir því hvort port væri laust eða ekki. Mætti fyrrgreind tillaga Símans þessu með einföldum og gagnsæjum hætti og kæmi í veg fyrir vandamál sem þessi.

Vodafone teldi sig ekki eiga að greiða rekstrarkostnað vegna þeirrar þjónustu sem félagið notaði. Það væri augljóst að það viðskiptamódel sem Vodafone legði til gengi ekki upp. Rekstrarkostnaður sem félli til vegna beiðni Vodafone yrði eðli málsins samkvæmt að greiðast af Vodafone. Síminn teldi það vera verulega ósanngjarnt ef Vodafone ætlaði að krefjast þess að Síminn velti kostnaði vegna Vodafone yfir á aðra viðskiptavini Símans. Slík krafa gengi í berhögg við fjarskiptalög.

2.21 Athugasemdir Vodafone við hinum nýju tillögum Símans

Með bréfi, dags. 3. desember 2012, bárust PFS athugasemdir Vodafone við hinum nýju tillögum Símans um fyrirkomulag og verð fyrir heildsöluskipta frá 26. nóvember s.l. Fram kom að Vodafone væri tilbúið að samþykkja að heildsöluskiptar yrðu notaðir á höfuðborgarsvæðinu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Hins vegar bæri að beintengja í DSLAM utan höfuðborgarsvæðisins. Skilyrði Vodafone ættu að koma sér vel fyrir alla aðila á markaði og ekki snúa eingöngu að hagsmunum Vodafone. Féllist Síminn á umræddar kröfur Vodafone varðandi notkun heildsöluskipta væri Vodafone tilbúið til að skoða umræddar tillögur Símans. Að öðrum kosti færi Vodafone fram á að ákvörðun PFS yrði þannig úr garði gerð að hún tæki af allan vafa varðandi réttindi fjarskiptafélaga varðandi aðgangsléið 1 hjá Símanum og tryggði gott ferli í kringum framkvæmd ákvörðunarinnar.

Vodafone óskaði eftir frekari upplýsingum um kostnað við hvern heildsöluskipti svo félagið gæti lagt mat á hvort 250.000 kr. stofngjald væri sanngjarnt. Vodafone treysti PFS til þess að leggja mat á þessa fjárhæð og hvort hún væri sanngjörn út frá raunverulegum kostnaði. Vodafone féllist ekki á að félaginu bæri að greiða mánaðagjald fyrir tengiskil í skipti (skiptagjald). Engin haldbær rök hefðu verið færð fyrir umræddu gjaldi sem Vodafone væri krafð um að greiða og ekki yrði séð hver þörfin væri fyrir slíku gjaldi. Fram kæmi í verðskrá fyrir bitastraumsaðgang Símans að uppsetning og tenging væri ekki innifalin í verðum. Þetta gæfi það til kynna að rekstrarkostnaður væri innifalinn sem ýtti enn frekar undir þá afstöðu Vodafone að ekki bæri að greiða framangreint mánaðargjald.

⁴ Í umræddum kafla boðunarbréfs PFS kom fram að Síminn gæti sjálfur ákveðið að bæta við heildsöluskiptum á stöðum þar sem laus port væru fyrir hendi. Hins vegar bæri Símanum að greiða allan kostnað vegna umræddra heildsöluskipta. Vodafone vildi bæta eftirfarandi setningu við: „sem og allan kostnað sem við þá aðgerð hlýst.“

Vodafone hefði engar forsendur til að meta kostnað vegna kaupa eða reksturs heildsöluskiptis, en notkun hans mætti ekki verða íþyngjandi. Vodafone teldi að heildsöluskiptir á smærri símsstöðvum yrði íþyngjandi fyrir fjarskiptafélög, öfugt við það sem Síminn héldi fram. Í ákveðnum tilfellum, líkt og á höfuðborgarsvæðinu, gæti heildsöluskiptir verið nauðsynlegur en ekki væri hægt að ætla að hans væri alltaf þörf. Ákvörðun PFS þyrfti að vera skýr og taka af allan vafa í kringum afhendingu á umræddri þjónustu, en Vodafone væri ekki tilbúið til að samþykkja að það væri einungis hægt með því að gera heildsöluskipti að staðalbúnaði í hverri símsstöð. Slíkt myndi í fjölda tilfella vera íþyngjandi og einungis valda óþarfa kostnaði.

Vodafone færir þess ennfremur á leit við stofnunina að tryggt yrði að sú lausn sem notast yrði við yrði ekki takmarkandi hvað varðaði bandvídd og yrði stækkanleg með aukinni notkun. Skilyrði sem þessi ættu ekki að hefta starfsemi fjarskiptafyrirtækja. Vodafone legði mikla áherslu á að sú tæknilega lausn sem Síminn býði þyrfti að vera þannig háttáð að hún væri tengd beint inn á DSLAM, þ.e. beintenging við DSLAM „heila“ eða stjórneiningu sem staðsett væri í símsstöð en ekki götuskáp. Með þessu væri tryggð betri þjónusta við neytendur. Sú yfirlýsing Símans að uppsetning á heildsöluskipti myndi alltaf vera hagkvæmari fyrir Vodafone væri því ekki rétt.

Þá teldi Vodafone mikilvægt að Síminn gerði aðilum kleift að tengjast með 10 Gb/s skipti þar sem þess væri þörf án kostnaðar, til að tryggja að þjónustan skilaði sér í sem bestu gæðum til neytenda. Þegar mikill fjöldi notenda væri kominn á sama DSLAM takmörkuðust gæði vegna flutningsgetu.

Að lokum tók Vodafone það fram að félagið væri tilbúið til að gera Símanum kleift að dreifa sínum IPTV kerfi yfir aðgangsléið 1, 2 og 3 hjá Vodafone.

2.22 Athugasemdir Símans við sjónarmið Vodafone varðandi tillögur Símans

Með bréfi, dags. 10. desember 2012, bárust PFS athugasemdir Símans við framangreindar athugasemdir Vodafone frá 3. desember s.l. Fram kom að Síminn teldi 250.000 kr. stofnkostnað réttan og byggði hann á bráðabirgða kostnaðarútreikningum sem lagðir hefðu verið fyrir PFS. Allir aðilar skyldu greiða stofnkostnað og mánaðargjöld. Eðlilegt væri að kostnaður þessi yrði endurskodaður af PFS.

Síminn teldi það sérkennileg rök hjá Vodafone að halda því fram að það ætti ekki að greiða mánaðargjöld er innihéldu fjárfestingarkostnað og rekstrarkostnað. Síminn gæti ekki séð hvernig kostnaður sem aldrei hefði fallið ætti að vera inn í núverandi gjöldum. Sá kostnaður sem Síminn legði til væri sannarlegum kostnaður sem félli til og því bæri að greiða hann. Eins og Síminn hefði bent á fæli tillaga félagsins í sér að Síminn tæki jafnan þátt í kostnaðinum við heildsöluskipta, ef slíkur skiptir yrði notaður í öllum tilfellum. Yrði hin boðaða ákvörðun PFS notuð myndi Vodafone greiða allan kostnaðinn þar sem laus port væru ekki fyrir hendi.

Síminn gæti gert Vodafone kleift að tengjast á 10 Gb/s. Hver skiptir kæmi með [...]⁵. Smávægilegur aukakostnaður fylgdi slíkri tengingu m.v. 1 Gb/s tengingu.

⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

DSLAM væri takmörkuð auðlind og því væri nauðsynlegt að setja reglur um nýtingu á þeim. Síminn áskildi sér rétt til að mæla umferð og rukka fyrir nýtingu á DSLAM. Sumir DSLAM-ar væru í götuskápum og beintengdir í PE (IP-MPLS router). Því væri ekki hægt að tengjast þeim frá DSLAM í símsstöð. Þess vegna ætti þessi krafa Vodafone engan rétt á sér. Kostnaður við ljóslínu út í götuskáp myndi aukast með tilkomu nýs aðila inn á DSL kerfi Símans. Þetta væri einmitt hluti af þeim rökum sem Síminn hefði bent á um nauðsyn þess að hafa heildsöluskipti. Það væri sérstaklega gert til þess að fjarskiptafyrirtækin gætu einnig selt tengingar frá götuskápum án þess að þurfa sérstakar ljósleiðaratengingar í þá. Krafa Vodafone fæl í sér samblöndu af aðgangsléið 1 og 2 en greiðslu samkvæmt aðgangsléið 1. Það gengi eðli málsins samkvæmt ekki upp.

Að lokum óskaði Síminn eftir verðskrá og lýsingu á tæknilegri högun frá Vodafone í samræmi við bréf Vodafone frá 3. desember s.l., þar sem fram hefði komið að Vodafone væri tilbúið að bjóða Símanum að flytja IPTV kerfi Símans yfir aðgangsléið 1, 2 eða 3 hjá Vodafone.

III. Ákvarðanir PFS í tengslum við bitastraumsaðgang

3.1 Ákvörðun PFS nr. 8/2008 – Markaðsgreining á markaði 12

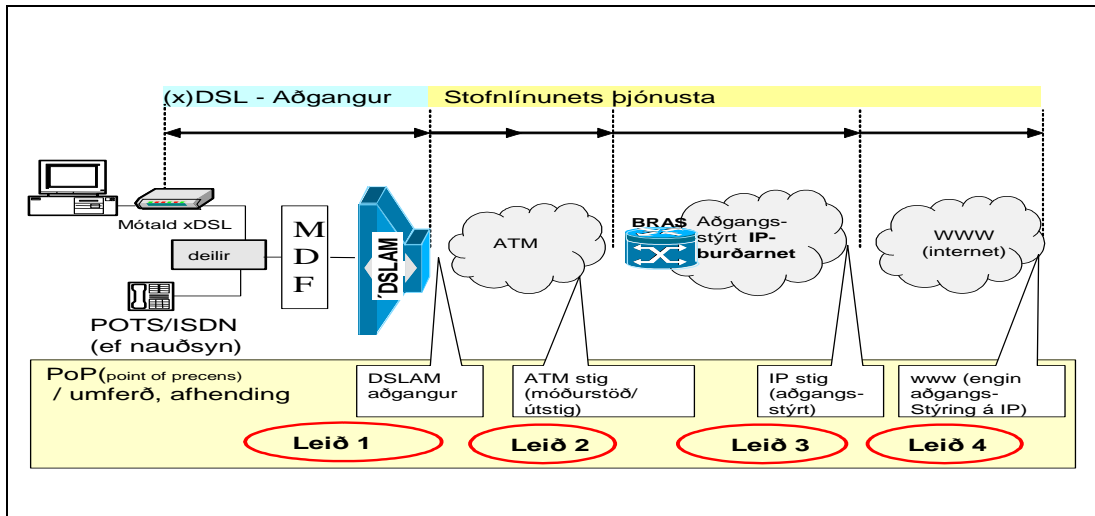
3.1.1 Útnefning Símans með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 12

Með ákvörðun PFS nr. 8/2008 var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang (bitastraumsaðgang) og viðeigandi kvaðir lagðar á félagið.

3.1.2 Skilgreining á þjónustumarkaði

Það var niðurstaða PFS að þjónustumarkaðurinn næði yfir xDSL tækni um koparheimtaugar. Einnig alla þá þjónustu sem nauðsynleg væri til að gera slíkan aðgang að bitastraumi mögulegan. Gert var ráð fyrir að kaupendur gætu breytt og bætt þá breiðbandsþjónustu sem þeir keyptu í heildsölu til að selja endanotendum. Til þess yrðu þeir að hafa aðgang að nettengipunktum þar sem þeir gætu stýrt ákveðnum tæknieiginleikum þjónustu við notendur og haft full not af eigin netþáttum sem leyfði þeim að bæta gæði þjónustunnar sem veitt væri. Heildsölumarkað fyrir breiðbandsaðgang mætti m.a. skilgreina út frá þeirri smásöluþjónustu sem á honum byggði. Ef veita ætti notanda á föstum stað aðgang að internetinu, VoIP, sjónvarpsþjónustu eða ýmis konar gagnaflutningi væri þörf á tívátta flutningsleið til hans með bandbreidd sem hæfði þeirri þjónustu sem sótt væri eftir.

Bitastraumsaðgangur í heildsölu gæfi kaupanda möguleika á því að bjóða upp á breiðbandsþjónustu á smásölustigi án þess að leggja út í mikla fjárfestingu á búnaði. Fjárfestingarkostnaður hjá leigjanda á koparheimtaugum væri hins vegar meiri en á móti kæmi að hann hefði mun meiri möguleika til þess að hafa áhrif á gæði breiðbandsþjónustunnar með flutningsgetu og viðbótarþjónustu. Á eftirfarandi mynd eru sýndar þær leiðir sem geta verið í boði við veitingu á bitastraumsaðgangi á ýmsum stöðum í notenda- og stofnlínunetunum. Aðgangsstigin eru fjögur og kaupendur hafa mismikið svigrúm við veitingu á þjónustu eftir því hvar bitastraumsaðgangur er veittur. Því ofar sem farið er því minni möguleiki er fyrir kaupendur á því að sérgreina sig frá seljanda.



Leið 1

Seljandi setur upp xDSL tengingu við notendur og afhendir kaupendum bitastrauminn handan við DSLAM búnaðinn. Kaupendur sjá um stofnlínusambandið frá DSLAM um ATM og/eða IP netin að þjónustumiðstöð. Það merkir að kaupendur ráða meira um gæði þjónustunnar sem þeir selja en það krefst hins vegar mikillar fjárfestingar af þeirra hálfu.

Leið 2

Seljandi veitir xDSL tengingu frá ATM -/IP neti um stofnlínusamband frá DSLAM.

Leið 3

Bitastraumurinn er afhentur kaupanda við IP net sem rekið er af seljanda sem einnig starfrækir DSLAM og ábyrgist gæði þjónustunnar en kaupandi getur hér hugsanlega samið um mismunandi gæði fyrir viðskiptavinum sína.

Leið 4

Endursala á Internetáskriftum.

Bitastraumsaðgangur að netum samkvæmt leiðum 1-3 gæfi samkeppnisaðilum möguleika á því að breyta ákveðnum eiginleikum þeirrar þjónustu sem veitt væri viðskiptavinum, sem gæfi þeim tækifæri á að auka framlegð af tekjum sínum. Þetta gerði samkeppnisaðilum kleift að bjóða annars konar smásöluþjónustu en veitt væri af fyrirtækinu sem réði yfirviðkomandi aðgangskerfi. Það gæti t.d. verið um að ræða breytta tæknieiginleika, önnur gæði, annað verð eða annars konar þjónustutilboð fyrir einstaka markhópa.

Eins og að ofan greinir var niðurstaða PFS að þjónustumarkaðurinn næði yfir xDSL tækni um koparheimtaugar. Þegar umrædd greining átti sér stað nam ADSL þjónusta 99% af þeirri xDSL þjónustu sem veitt var á Íslandi. VDSL þjónusta var þá að hefja innreið sína og eitthvað var um SHDSL þjónustu til stórra fyrirtækja.

3.1.3 Greining markaðarins

Fram kom að samtvinnun Símans á IPTV og ADSL þjónustu væri einstök á Íslandi sem aðrir samkeppnisaðilar á viðkomandi markaði ættu erfitt með að jafna. Umrædd samtvinnun veitti fyrirtækinu að mati PFS forskot á aðra samkeppnisaðila og virkaði sem aðgangshindrun á viðkomandi markaði. Síminn væri lóðrétt starfandi fyrirtæki sem starfaði á bæði heildsölu- og smásölustigi fyrir breiðbandsþjónustu. Með því að veita ekki bitastraumsaðgang til fjarskiptafyrirtækja á heildsölustigi og undanskilja fjarskiptafyrirtæki frá magnafslætti sem hefði verið veittur öðrum fyrirtækjum í viðskiptum við Símann hefði Síminn beitt markaðsstyrk sínum sér í hag bæði á smásölu- og heildsölumarkaði. Hin lóðréttu samþætting fæli í sér aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vildu hasla sér völl á viðkomandi markaði.

3.1.4 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði

Fram kom að ýmis samkeppnisvandamál væru til staðar á viðkomandi markaði. Það hefði sýnt sig að samkeppnisstaða Símans væri betri en samkeppnisaðilanna, m.a. vegna þess að koparheimtaugar, götuskápar, tengigrindur, símstöðvar og stofnlínur Símasamstæðunnar væru til staðar og mynduðu órofna heild en samkeppnisaðilar þyrftu að fjárfesta í DSLAM búnaði og samböndum frá Símasamstæðunni til eigin símstöðvar eða leigja slík sambönd frá öðrum. Þetta kynni að leiða til skorts á samkeppni. Aðgangshindranir drægju úr samkeppni og sköpuðu samkeppnisvandamál. Auk þess hefði Síminn synjað að leigja öðrum aðilum bitastraumsaðgang í heildsölu svo að þeir hefðu orðið að endurselja slíkan aðgang jafnvel án nokkurrar álagningar í þeim tilgangi að bjóða heildarþjónustu til þess að þurfa ekki að vísa viðskiptavinum frá. Síminn hefði haldið því fram að hann ræki ekki heildsölu á bitastraumsaðgangi. Það væri hins vegar ljóst að með því fyrirkomulagi sem ríkt hefði ættu þjónustudeildir Símans þess kost að stunda bæði heildsölu og smásölu á bitastraumsaðgangi.

Til staðar væru samkeppnisvandamál sem stöfuðu af lóðréttri samþættingu Símans á viðkomandi heildsölumarkaði og tengdum smásölumörkuðum. Það fælist í því að fyrirtækið beitti verðmismunun á heildsölustigi gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum til þess að draga úr mögulegri samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu og á viðkomandi heildsölumarkaði. Smásölumarkaðurinn samanstæði aðallega af bandbreiðri þjónustu við notendur og byði Síminn smásöluþjónustu í samkeppni við ýmis önnur fyrirtæki. Félag í þessari stöðu gæti freistast til að takmarka eða synja öðrum um bitastraumsaðgang á heildsölustigi í því skyni að draga úr samkeppni og auka hlut sinn á smásölumarkaðinum. Þetta væri í hnotskurn staðan á markaðnum því að Síminn heimilaði einungis eigin söludeild aðgang að DSLAM búnaði félagsins.

Jafnvel þó ekki væri synjað um bitastraumsaðgang gæti félag sem væri í samkeppni á smásölumarkaði gripið til ýmissa samkeppnishamlandi aðgerða á heildsölustigi. Slíkar aðgerðir gætu verið synjun á beiðni um aðstöðu fyrir búnað eða um aðgang að stoðkerfum, mismunun í afgreiðslu umsókna, seinkanir á afgreiðslu umsókna frá samkeppnisaðilum og ófullnægjandi upplýsingagjöf. Félagið gæti einnig haft áhrif á val samkeppnisaðila á tæknilegum útfærslum og fyrirkomulagi búnaðar. Þá gæti verið hætta á því að félag með lóðréttu starfsemi raskaði samkeppnisstöðu annarra með því að smásölu félagsins væri gefinn kostur á því að vera á undan samkeppnisaðilum með nýjungar á markaðinn. Þær aðgerðir sem hér hefðu verið nefndar kynnu að auka kostnað samkeppnisaðila, draga úr sölumöguleikum þeirra og setja þá í vanda

með verðlagningu á þjónustu. Dæmi um aðrar aðgerðir sem hefðu áhrif á samkeppni á bitastraumsmarkaði væru að tæknilegum erfiðleikum væri borið við þegar afgreiða ætti umsóknir og óviðeigandi kröfur gerðar um framlagningu upplýsinga. Enn annað dæmi um yfirfærslu á markaðsstöðu væri verðlagning í heildsölu og smásölu sem hefði að markmiði að draga úr sölu samkeppnisaðila á smásölumarkaði, auka kostnað þeirra og/eða gera þeim erfitt fyrir að verðleggja þjónustu sína með eðlilegum hætti.

Að mati PFS væru miklar líkur á því að Síminn myndi synja öðrum fjarskiptafyrirtækjum um kaup á heildsöluþjónustu fyrir breiðbandsaðgang eða hindra slíkan aðgang, til þess að vernda eigin smásöluþjónustu gegn samkeppni, ef ekki yrðu lagðar á félagið viðeigandi kvaðir. Samkeppni á viðkomandi markaði gæti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aðgangur sjálfstæðra þjónustuaðila að starfandi fjarskiptanetum á sanngjörnum kjörum væri vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda, enda myndi ástandið á viðkomandi markaði ekki breytast nema stuðlað yrði að slíku.

Í umræddri ákvörðun var að finna tillögur PFS að kvöðum á Símann í þeim tilgangi að leysa úr samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði og greiða fyrir virkari samkeppni. Kvaðirnar hefðu það að meginmarkmiði að auka samkeppni og skapa skilyrði fyrir mögulega innkomu sjálfstæðra þjónustuaðila.

3.1.5 Aðgangskvöð

Með heimild í 28. gr. fjarskiptalaga lagði PFS kvöð á Símann um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu á koparheimtaugum á heildsölustigi. Ef þess yrði óskað skyldi Síminn einnig annast sendingu á bitastraumnum um stofnlínunet til þess staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefði tengingu við net Símans. Ennfremur að láta í té hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg væri til að bitastraumsaðgangur kæmi að fullum notum. PFS lagði því kvöð á Símann um að veita bæði aðgang að netum og tilheyrandi aðstöðu sem nauðsynleg væri til að bitastraumsaðgangur kæmi að fullum notum og þjónaði þeim tilgangi sem til væri ætlast með kaupum á þjónustunni.

Netaðstaðan sem hér um ræddi væri aðgangur að bitastraumi sem færi um efri tíðnihlutann á koparheimtaugum í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki skyldu eiga möguleika á afhendingu bitastraumsins á mismunandi stöðum í netinu (leið 1-4) og skyldu eiga þess kost að breyta afhendingarmöguleikanum eftir þörfum:

- 1) Í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengdust tengigrind sírstöðvar (Leið 1).
- 2) Eftir ATM/IP flutning í stofnlínuneti Símans (Leið 2).
- 3) Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Símans að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið (Leið 3).
- 4) Með endursölu (Leið 4).

Þá kom fram að við álagningu aðgangskvaðar væri nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hefði hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, eflði nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Að mati PFS myndu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu nema aðgangskvöð yrði lögð á net Símans. PFS teldi að hagsmunir neytenda myndu batna með auknum aðgangi netrekenda sem notuðust að hluta til við aðgang að kerfi Símans. Við álagningu aðgangskvaðarinnar hefði PFS kannað hvort skyldan um aðgang væri tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það væri raunhæft fyrir samkeppnisaðila Símans að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni við Símann með hliðsjón af markaðsþróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræddi. PFS teldi það vel framkvæmanlegt fyrir Símann að veita þann aðgang sem tillaga væri um og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS teldi kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu.

Höfnun beiðni um aðgang skyldi vera rökstudd og skrifleg. Samningum um aðgang skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Til þess að draga úr þeim möguleikum sem Síminn hefði til að draga samningaviðræður á langinn væri nauðsynlegt að leggja á félagið kvaðir um jafnræði og gagnsæi og skyldu til að birta viðmiðunartilboð.

PFS teldi að krafan um aðgang væri bæði eðlileg og sanngjörn miðað við stöðuna á viðkomandi markaði. *Kvöð um aðgang væri nokkur byrði á Símanum en hún væri nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni gæti átt sér stað á breiðbandsmarkaði. Ekki væri mögulegt að leysa umrædd samkeppnisvandamál öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Kvöðin hefði í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kæmi að Síminn fengi eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin gæti leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefði fjárfest í.*

3.1.6 Jafnræðiskvöð

Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga lagði PFS kvöð um jafnræði á Símann, bæði hvað varðaði verð og aðra skilmála bitastraumsaðgangs. Öll fjarskipta fyrirtæki sem keyptu bitastraumsaðgang skyldu njóta sömu skilmála, gæða og verða og giltu fyrir þjónustudeildir Símans. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og tilheyrandi þjónustu skyldu vera aðgengilegar öðrum fjarskipta fyrirtækjum. Umsóknir fjarskipta fyrirtækja skyldu afgreiddar jafnfljótt og umsóknir frá þjónustudeildum Símans. Væru vandkvæði á að afgreiða umsókn skyldi það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og ástæður færðar fram fyrir töfni. Símanum væri ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

Til þess að árangri væri náð þyrfti aðgangskvöðin að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni væri ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk héldi uppi háttsemi sem hefði neikvæð áhrif á samkeppni. Henni væri ætlað að hindra að fjarskipta fyrirtæki í slíkri stöðu mismunandi t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. seldi ódýrari og betri heildsölupjónustu til eigin smásöludeildar en það seldi öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi væru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Kvaðir um aðgang tryggðu ekki í öllum tilfellum jafna samkeppnisstöðu fyrirtækja. Sérstaklega ætti þetta við þegar fyrirtæki léti eigin smásöludeild í té bitastraumsaðgang í heildsölu. Sem dæmi gæti fyrirtækið mismunað keppinautum að því er varðaði gæði þjónustunnar, skilmála, kröfur um að keypt væri samtímis önnur þjónusta, upplýsingar um nýja

þjónustu og afgreiðslutíma umsókna. PFS teldi nauðsynlegt að styrkja samkeppni á bitastraumsmarkaðinum með því að setja kvaðir um jafnræði sem tækju a.m.k. til þessara atriða.

PFS teldi að krafan um jafnræði væri bæði eðlileg og sanngjörn miðað við stöðuna á viðkomandi markaði og þau samkeppnisvandamál sem greind hefðu verið. *Kvöð um jafnræði væri nauðsynleg til þess að önnur fyrirtæki gætu keppt við Símann á mörkuðum fyrir breiðbandsaðgang. Kvöðin ætti að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem keyptu breiðbandsaðgang í heildsölu hjá Símanum fengju sambærilega þjónustu og þannig yrði leyst úr umræddum samkeppnisvandamálum varðandi lóðréttu samþættingu Símans.*

3.1.7 Gagnsæiskvöð

Með heimild í 29. gr. lagði PFS kvöð á Símann að birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu og þjónustu. Tilboðið skyldi innihalda lýsingu á skilmálum Símans, ásamt verðskrá. Viðmiðunartilboðið eða breytingar á því skyldu lagðar fyrir PFS til samþykktar og birt opinberlega.

Fram kom að skilmálar sem giltu fyrir aðgang að netum og þjónustu skiptu miklu máli fyrir nýja aðila og gætu haft úrslitaáhrif á möguleika þeirra til að vinna sér markaðshlutdeild. Ljóst væri að samkeppnisstaða þessara aðila væri í hættu ef þeir byggju við mismunandi skilmála. Ennfremur auðveldaði það fyrirtækjum að koma inn á markað ef fyrirsjáanlegt væri hvaða kjör væru í boði varðandi aðgang og þjónustu sem þau þyrftu að kaupa og hver væri grundvöllur verðlagningar og annarra skilmála. Birting viðmiðunartilboðs gæfi öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað væri í boði og tryggði að fyrirtæki yrðu ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem þau hefðu ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skyldi ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skyldi innihalda lýsingu á skilmálum Símans, þ.á.m. verðskrá.

Fram kom að til að jafnræðiskvöðin yrði raunverulega virk væri nauðsynlegt að leggja einnig á Símann kvöð um gagnsæi. Með þeim hætti væri reynt að hindra tilraunir til að mismuna milli aðila. PFS teldi rétt að styðjast við kvöð um gagnsæi til þess að tryggja sem best að kvaðir um aðgang og jafnræði skiluðu árangri. Það væri skoðun stofnunarinnar að gagnsæi upplýsinga gæti auðveldað og stýtt samningsumleitunir aðila um bitastraumsaðgang, þ.m.t. að kjör og skilmálar lægju fyrir í upphafi.

Talið var upp í nokkrum liðum hvaða upplýsingar skyldu koma fram í viðmiðunartilboði að lágmarki. Þar skyldi m.a. vera að finna lýsingu á þeim bitastraumsaðgangi sem í boði væri (leiðir 1-4), upplýsingar um verð fyrir bitastraumsaðgang og flutning bitastraums í netum Símans, þ.m.t. upplýsingar um afslætti og bitahraða xDSL tenginga, upplýsingar um verð fyrir aðstöðu og þjónustu sem tengdist bitastraumsaðgangi, skilgreiningu á gæði aðgangs og þjónustu, takmarkanir á flutningsgetu í netum og aðrar takmarkanir og tækniröfur.

3.1.8 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga lagði PFS kvöð á Símann um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skyldi fela í sér að lágmarki að annars vegar heildsala og hins vegar smásala

bitastraums og bandbreiðrar þjónustu væri bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og verð innan fyrirtækisins skyldi vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Símanum bæri að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heildsölu.

Fram kom að nauðsynlegt væri að leggja á Símann kvöð um bókhaldslegan aðskilnað, m.a. til að tryggja að jafnræðis og gagnsæis væri gætt og til að leiða mætti í ljós raunkostnað í þeim tilvikum sem það ætti við. Það gerði kleift að sjá sundurgreiningu á þeim kostnaði sem hlytist af því að heildsala Símans veitti aðgang að bitastraumsaðgangi. Þá drægi sundurgreining á kostnaði úr möguleikum Símans á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengdist tiltekinni þjónustu. Aðskilnaður í bókhaldi milli heildsölu og smásölu væri þannig forsenda þess að jafnræði ríkti milli mismunandi aðila sem keyptu bitastraumsaðgang í heildsölu. Þá gæti bókhaldslegur aðskilnaður verið forsenda þess að hægt væri að beita kostnaðargreiningu og finna kostnaðargrunn fyrir heildsöluáðgang sem Símanum væri gert að bjóða.

Símann skyldi aðskilja í bókhaldi allan kostnað sem hlytist af netrekstri og öðrum kostnaði sem tengdist heildsölu bitastraumsaðgangs annars vegar og hins vegar af smásölu bandbreiðrar þjónustu, þ.á.m. tengingu við internetið og sjónvarpið.

3.1.9 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Með stoð í 32. gr. fjarskiptalaga lagði PFS kvöð á Símann að leggja fyrir stofnunina til samþykktar heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að bitastrumi á mismunandi stöðum í netinu (leið 1-4). Verð skyldu reiknast út frá árlegum rekstrarkostnaði sem skyldi byggjast á sögulegum kostnaði og skyldi gilda sem meðalverð fyrir landið allt. Taka skyldi tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækis og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Þegar lögð væri kvöð á fjarskiptafyrirtæki um að gjaldskrá miðaðist við kostnað ásamt hæfilegum hagnaði hvíldi sönnunarbyrðin á fyrirtækinu. Ekki skyldi vera óeðlilega lítill munur milli heildsöluverðs og smásöluverðs Símans sem gæti hindrað eðlilega samkeppni. Ef Síminn legði ekki fram gjaldskrá myndi PFS kostnaðargreina bitastraumsaðgang eða nota aðrar aðferðir til að ákvarða gjaldskrá. Til að fylgjast með breytingum á gjaldskrá setti PFS það skilyrði að allar breytingar á gjaldskrá Símans þyrfti að tilkynna til PFS og myndu þær ekki öðlast gildi nema að fengnu samþykki stofnunarinnar.

Fram kom að það væri niðurstaða framangreindrar markaðsgreiningar að samkeppni væri ekki nægjanlega virk og að Síminn gæti hindrað virka samkeppni og starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Síminn hefði því möguleika á að halda uppi óeðlilega háum verðum og/eða skapa verðþrýsting. Verð væru í mörgum tilvikum meginorsök samkeppnisvandamála og því yrði að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá væri árangursríkasta leiðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS væru kvaðir um gagnsæi og jafnræði ekki nægjanlegar einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxlniðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. Að mati PFS væri kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynleg til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði og til að efla samkeppni á smásölustigi. PFS teldi nauðsynlegt að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi markaði. Til að tryggja að verð fyrir aðgang væri sanngjarnt og eðlilegt væri því nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Símann.

Til bráðabirgða kvað PFS á um að verð fyrir aðgang til endursölu skyldi reiknað með smásölu mínus (Retail minus) aðferðinni þar til kostnaðargreind gjaldskrá lægi fyrir og hefði verið samþykkt af PFS. Smásala mínus prósentan skyldi vera að lágmarki 35% af smásöluverðskrá Símans sem í gildi hefði verið við töku ákvörðunar þessarar. Verð fyrir *þjónustu sem tengdist bitastraumsaðgangi* skyldi vera heildsöluverð og þjónustan skyldi boðin þar sem það væri tæknilega mögulegt. Heildsöluverð yrðu svo endurskoðuð þegar niðurstaða kostnaðargreiningar lægi fyrir.

PFS væri þeirrar skoðunar að kvöð um eftirlit með gjaldskrá væri algerlega nauðsynleg enda hefði Síminn engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði. PFS teldi að kvöð um eftirlit með gjaldskrá myndi leiða til hagkvæmari rekstrar á breiðbandsnetinu og lægra verðs á breiðbandsaðgangi í heildsölu sem myndi að endingu leiða til lægra verðs til neytenda.

PFS teldi að kvöðin um eftirlit með gjaldskrá væri bæði eðlileg og sanngjörn miðað við stöðuna á viðkomandi markaði og þau samkeppnisvandamál sem greind hefðu verið. *PFS teldi að kvöð um eftirlit með gjaldskrá væri nokkuð íþyngjandi og myndi valda kostnaði bæði hjá Símanum og PFS að framfylgja henni. Þó að kvöðin hefði nokkurn kostnað og fyrirhöfn í för með sér teldi PFS að hún myndi ekki koma í veg fyrir að Síminn gæti notið eðlilegs hagnaðar af rekstri breiðbandsneta og tengdrar aðstöðu. Kvaðirnar myndu ekki hamla uppbyggingu breiðbandsneta þar sem verðlagning aðgangs myndi byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið.*

3.1.10 Kvöð um kostnaðarbókhald

Í þeim tilgangi að gera mögulegt að reikna heildsölu­kostnað á bitastraumsaðgangi Símans, og með hliðsjón af því að bókhaldsleg aðgreining tæki ekki sérstaklega til þess búnaðar sem bitastraumsaðgangur byggði, lagði PFS kvöð á Símann um að færa kostnaðarbókhald yfir þá þætti fjarskiptastarfsemi sem þyrfti til þess að veita bitastraumsaðgang. Kvöðin um kostnaðarbókhald styddi við kvöðina um að gjaldskrá tæki mið af kostnaði og væri nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og gæti stutt við eftirlit um jafnræði.

Síminn skyldi afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir bitastraumsaðgang og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar væru til að úthluta kostnaði. PFS teldi að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Síminn verðlagt sína þjónustu á viðkomandi markaði yfir kostnaði eða haft óeðlilega lítinn eða engan mun á heildsölu- og smásöluverðum.

3.2 Ákvörðun PFS nr. 7/2010 um kostnaðargreiningu á bitastraumsaðgangi Símans

Með ákvörðun PFS nr. 7/2010 samþykkti stofnunin kostnaðargreiningu Símans fyrir tiltekinn bitastraumsaðgang með tilteknum breytingum. Fram kom að gjaldskrá fyrir aðgangsleiðir 1-4 skyldi byggja á umræddri kostnaðargreiningu þar til ný kostnaðargreining hefði farið fram. Þetta leiddi til lækkunar verða frá upphaflegum kostnaðargreiningardrögum Símans, breytilegt eftir aðgangsleiðum og þjónustum. Kostnaður við uppsetningu og tengingu, endabúnað og smásöluþjónusta var ekki innifalin í samþykktum verðum. Tæknileg þjónusta var hins vegar innifalin, en þó ekki fyrsta stigs þjónusta við viðskiptavini viðsemjanda (t.d. þjónustuver, bilþjónusta o.fl.). Aðrar þjónustur en um var fjallað í kostnaðargreiningarákvörðuninni, sem

enn hefðu ekki verið kostnaðargreindar sérstaklega, skyldu verðlagðar á grundvelli umræddrar kostnaðargreiningar eða taka mið af smásölu mínus aðferðinni þar til kostnaðargreining fyrir viðkomandi þjónustur lægi fyrir.

Í ákvörðunarorðum koma fram þau verð sem skyldu gilda fyrir tiltekinn bitastraumsaðgang að efra tíðnisviði koparheimtauga þar til ný kostnaðargreining hefur farið fram. Um væri að ræða aðgangsléiðir 1-4. Varðandi aðgangsléið 1 kom fram að mánaðarverð á einingu (per notanda) skyldi vera 701 kr. í DSLAM eða jafngildum búnaði. Uppsetning og tenging væri ekki innifalin í verðunum. Verð fyrir aðgangsléiðir 2, 3 og 4 var svo stighækkandi.

PFS samþykkti forsendur kostnaðargreiningar Símans hvað varðaði léiðir 1 og 2. PFS taldi hins vegar ekki rétt að byggja verðskrá bitastraums skv. léið 3 á vöruflokkum í samræmi við internetáskriftir, þar sem slíkar áskriftir fælu í sér mismunandi forsendur varðandi niðurhalshraða xDSL tenginga með tilliti til þess hvað væri innifalið og hvað ekki vegna flutnings myndefnis (IPTV og VoD). Gjaldskrá fyrir xDSL tengingar í heildsölu skyldi vera gagnsæ hvað varðaði verð og hraða, og óháð því hvort sjónvarpsstraumur væri á einstökum tengingum eða ekki. Framboð á hraðaflokkum í gjaldskrá þyrfti ennfremur að gefa þjónustuaðila nægilegt svigrúm til að aðgreina sig frá Símanum á smásölumarkaði.

Fram kom að PFS væri sammála Símanum um að taka bæri tillit til kostnaðar vegna flutnings myndefnis þegar kostnaður xDSL tenginga væri metinn. Síminn hefði litið svo á að flutningur myndefnis væri virðisaukandi þjónusta sem tæki eingöngu til sín jaðarkostnað. Það væri hins vegar mat PFS að flutningur myndefnis ætti jafnframt að taka til sín hlutdeild í heildarkostnaði vegna fjárfestingar og rekstrar DSL kerfisins. Að kröfu PFS hefði Síminn endurskoðað útreikninga sína og gert viðeigandi breytingar á fyrirliggjandi kostnaðargreiningu. Niðurstaða PFS var á þá léið að rekstrarkostnaður ADSL kerfisins skyldi lækka vegna hlutdeildar myndflutnings. Hlutdeild flutnings myndefnis tæki því til kostnaðar vegna heimtauga, DSLAM, leigulína og annars sameiginlegs kostnaðar. Þetta þýddi m.ö.o. að taka skyldi tillit til þess forgangs og þess álags sem myndþjónustan skapaði DSL kerfinu út frá fjölda notenda myndþjónustu, bandbreiddar, stýringa og gæða þegar kostnaðarhlutdeild myndflutnings væri metinn.

Þá kom fram að þar sem PFS hefði nú hafið vinnu við endurskoðun markaðsgreiningar á viðkomandi markaði teldi stofnunin rétt, áður en lengra yrði haldið í gerð nýrrar kostnaðargreiningar sem sérstaklega tæki á álitamálu um hlutdeild myndflutnings í kostnaði, að bíða niðurstöðu framangreindrar markaðsgreiningar. PFS teldi þörf á að ítarleg greining á hlutdeild flutnings myndefnis um DSL kerfi Símans færi fram í endurskoðaðri kostnaðargreiningu á næstu misserum. PFS myndi setja fram skýrar forsendur um uppbyggingu kostnaðarlíkans sem lagt yrði til grundvallar í næstu kostnaðargreiningu á bitastrámi, sérstaklega með mat á hlutdeild myndflutnings í huga. Af þessum sökum teldi PFS nauðsynlegt að upplýsingar um álag vegna flutnings í DSL kerfi Símans, þ.m.t. myndefnis (IPTV/VoD), lægju fyrir samhliða endurskoðun þessari. Væri mikilvægt í þessu samhengi að fyrir lægi hjá Símanum upplýsingar um fjölda, álag, rásir, margvarp (e. multicast) o.fl. í samræmi við ítarlegan spurningalista sem PFS hefði sent Símanum árið 2009.

Ennfremur lagði PFS áherslu á að Síminn legði fram ítarlegar upplýsingar um xDSL bitastraumsþjónustu sína í heildsölu fyrir árið 2009, sem væri fyrsta heila rekstrarárið eftir að kvöð um bókhaldslegan aðskilnað hefði verið lögð á. Þarna væri bæði óskað upplýsinga um ADSL teningar og aðrar xDSL tengingar eins og VDSL og SHDSL. Ennfremur upplýsingar um aðra þjónustu sem tengdist xDSL kerfinu. Umbeðnar upplýsingar skyldu lagðar fram samhliða skilum á gögnum í samræmi við kvöð um bókhaldslegan aðskilnað vegna viðkomandi rekstrarárs. Jafnframt skyldi Síminn leggja fram ítarlegar upplýsingar um heildsölutekjur af xDSL bitastraumsþjónustu sinni.

Að lokum kom fram að Símanum bæri að bjóða í heildsölu allar þær ADSL þjónustur sem í boði væru hjá smásölu Símans hverju sinni. Ef Símanum bærisk eðlileg og sanngjörn beiðni um annars konar bandbreiða þjónustu en þá sem fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, skyldi Síminn verða við slíkri beiðni þar sem það væri tæknilega mögulegt og í samræmi við álagðar kvaðir. *Viðsemjandi skyldi þó í slíkum tilvikum greiða sannanlegan kostnað sem til félli vegna slíkrar lausnar.*

3.3 Ákvörðun PFS nr. 12/2010 um viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang

Með ákvörðun PFS nr. 12/2010 samþykkti stofnunin viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang með tilteknum breytingum. Skyldi Síminn birta verðskrá þá sem samþykkt var með ákvörðun PFS nr. 7/2010 sem hluta af viðmiðunartilboðinu. Skyldi verðskráin jafnframt innihalda heildsöluverð fyrir þær vörur sem í boði væru auk ADSL þjónustu, þ.m.t. VDSL og G.SHDSL. Síminn birti upphaflegt viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang þann 1. júlí 2009. PFS efndi til samráðs um umrætt viðmiðunartilboð og bárust athugasemdir frá Vodafone sem bornar voru undir Símann áður en endanleg ákvörðun var tekin.

Fram kom að viðmiðunartilboð Símans skyldi vera sundurliðað að því marki að tryggt væri að öðrum fjarskiptafyrirtækjum væri ekki gert að kaupa aðstöðu og þjónustu sem þau hefðu ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skyldi ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og innihalda lýsingu á skilmálum Símans, ásamt verðskrá. Skyldi Síminn viðhalda og endurskoða viðmiðunartilboðið eftir þörfum, í samráði við PFS. Þá væru taldar upp þær lágmarksupplýsingar sem fram þyrftu að koma, m.a. lýsing á þeim bitastraumsaðgangi sem í boði væri (leiðir 1-4), upplýsingar um verð fyrir bitastraumsaðgang og flutning bitastraums í netum Símans, upplýsingar um verð fyrir aðstöðu og þjónustu sem tengdist bitastraumsaðgangi og upplýsingar um tækniröfur.

PFS mælti fyrir um fjölmargar breytingar á hinu upphaflega viðmiðunartilboði Símans. Hér verður þó aðeins fjallað um þau atriði sem máli skipta við úrlausn þess máls sem hér er til umfjöllunar.

Í athugasemdum Vodafone kom fram að viðmiðunartilboð Símans byði ekki upp á möguleika á annars konar bandbreiðum aðgangi en hefðbundinni internetþjónustu. Viðsemjandi gæti því aðeins boðið upp á „best effort“ þjónustur um bitastraumsaðgang Símans. Ekki væri boðið upp á tengingar sem gerðu ríkari gæðakröfur. Þannig væri viðsemjendum gert ómögulegt að bjóða upp á tiltekna þjónustur á neti Símans sem Síminn byði sjálfur í smásölu, s.s. talþjónustu (VoIP) og sjónvarpsþjónustu (IPTV). Síminn hafnaði umræddum athugasemdum Vodafone án frekari skýringa eða rökstuðnings.

Eins og fram kæmi í ákvörðun PFS nr. 8/2008 bæri Símanum að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu á koparheimtaugum á heildsölustigi. Eins og útskýrt væri í ákvörðuninni væri um að ræða aðgang að bitastraumi sem færi um efri tíðnihlutann á koparheimtaugum í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að *ýmiss konar bandbreiðri þjónustu*. Samkvæmt þessu væri ljóst að sá aðgangur sem Símanum bæri að veita skyldi fela í sér að viðsemjendur Símans hefðu möguleika á að nýta aðganginn til að veita notendum sínum fleiri bandbreiðar þjónustur en einungis hefðbundna internetþjónustu. Til að hindra að Síminn héldi uppi háttsemi sem hefði neikvæð áhrif á samkeppni, hefði ásamt kvöð um aðgang, einnig verið lögð á Símann kvöð um jafnræði. Samkvæmt jafnræðiskvöðinni bæri Símanum m.a. að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum þjónustu með sömu skilmálum og gæðum og það veitti eigin þjónustudeildum.

Til að tryggja virkni jafnræðiskvaðarinnar hefði jafnframt verið lögð á Símann kvöð um gagnsæi, sem fæli m.a. í sér að Síminn skyldi birta viðmiðunartilboð um umræddan aðgang. Viðmiðunartilboðið skyldi m.a. vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins. Ljóst væri að þarfir smásöludeildar Símans ættu ekki að vera ráðandi varðandi heildsöluvöruframboð Símans heldur þarfir markaðarins. Hefðu kvaðirnar því verið útfærðar þannig að hin lóðréttu samþætting Símans myndi ekki skaða samkeppnina. Hefði stofnunin talið að til lengri tíma litíð væru kvaðirnar á þágu samkeppni og til þess fallnar að *auka þjónustuframboð* á markaði fyrir breiðbandsþjónustu og fjarskiptamarkaðinum í heild. Ekki yrði séð að framangreindar kvaðir hefðu leitt til þess að þjónustuframboð á umræddum markaði hefði aukist, nema hjá Símanum sjálfum, og yrði því ekki séð að helsti tilgangur kvaðanna um að efla samkeppni og auka þjónustuframboð *á markaðinum í heild* hefði náð fram að ganga. Viðmiðunartilboð Símans yrði að endurspeglu að fyrirtækið byði í raun bitastraumsaðgang sem væri í fullu samræmi við álagðar kvaðir og gerði viðsemjendum kleift að veita notendum sínum aðgang að *ýmiss konar bandbreiðri þjónustu*. Í þessu fælist m.a. að Síminn yrði í viðmiðunartilboði sínu að bjóða nægilega mikið vöruframboð og verðflokka þannig að viðsemjendur hefðu svigrúm til að aðgreina sig frá Símanum á smásölumarkaði.

Samkvæmt framansögðu bæri Símanum að bjóða í heildsölu allar þær ADSL þjónustur sem í boði væru hjá smásölu Símans, sbr. aðgangsleiðir 3 og 4, þar sem slíkt væri tæknilega mögulegt. Jafnframt skyldi Síminn bjóða upp á aðgangsleiðir 1 og 2 í samræmi við ákvörðun PFS nr. 8/2008. Ef Símanum bærast sanngjörn og málefnaleg beiðni um annars konar bandbreiða þjónustu en fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, skyldi Síminn verða við slíkri beiðni, þar sem það væri tæknilega mögulegt og í samræmi við álagðar kvaðir. Viðsemjandi skyldi þó í slíkum tilvikum greiða sannanlegan kostnað sem til félli vegna slíkrar lausnar. Yrði Síminn við slíkri aðgangsbeiðni skyldi viðmiðunartilboðið uppfært í samræmi við þann aðgang.

Þá benti PFS á að viðmiðunartilboð Símans gerði einungis ráð fyrir tengingum samkvæmt ADSL staðli en ekki öðrum DSL stöðlum, sem þó væru í boði hjá fyrirtækinu, svo sem VDSL. Með bréfi, dags. 7. apríl 2009, hefði PFS farið fram á að Síminn gerði heildsölugjaldskrá fyrir þær VDSL og G.SHDSL vörur sem Síminn byði upp á. Með bréfi, dags. 28. maí 2009, hefði Síminn hafnað því að félaginu væri skylt að bjóða umræddar vörur í heildsölu. Rökstuddi Síminn það með því að aðgangur að umræddum vörum rúmaðist ekki innan þeirra fjögurra

leiða sem lagðar hefðu verið á Símann með umræddri í ákvörðun PFS nr. 8/2008 og að stofnunin yrði því að framkvæma nýja markaðsgreiningu þar sem komist yrði að þeirri niðurstöðu að Símann væri með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum markaði. Ekki gæti rúmast innan ákvörðunarinnar að leggja á Símann nýja kvöð í eftirfylgni með kostnaðargreiningu. Þá væri óeðlilegt að fyrirfram aðgangskvöð væri lögð á vörur sem vart hefðu verið teknar í notkun eða fullprófaðar enda væri VDSL þjónusta enn í tæknilegum prófunarfasa.

PFS benti á að í ákvörðun PFS nr. 8/2008 væri skilgreining þjónustumarkaðar skýr en samkvæmt skilgreiningu ESA næði viðkomandi heildsölumarkaður yfir „bitastraumsafgang“ sem veittur væri um koparheimtaugar í fastaneti og unnt væri að nota til breiðbandssendinga á gögnum í báðar áttir. Hann væri þó ekki takmarkaður við ákveðna tækni og næði því m.a. yfir breiðbandstengingar með stafrænum notendalínuaðferðum eða xDSL um koparheimtaugar. Sú málsástæða Símans að viðkomandi markaður samanstæði einungis af ADSL tengingum héldi því augljóslega ekki því þótt meirihluti xDSL tenginga hefði verið í formi ADSL tenginga þegar greiningin hefði verið unnin (um 99%) þá hefðu aðrar xDSL tengingar verið í boði, m.a. SHDSL tengingar. Því hefði það verið mat PFS að allar xDSL aðgangstengingar um koparheimtaugar með xDSL tækni féllu undir viðkomandi markað.

Þá kom fram að í fjarskiptum væri skammstöfunin xDSL tákni eða samheiti yfir ýmsar gerðir DSL staðla, s.s. ADSL, SDSL og VDSL. Þar sem kvöðin næði til aðgangs að öllum xDSL tengingum Símans ætti sú málsástæða Símans að viðkomandi markaður samanstæði einungis af ADSL tengingum ekki við rök að styðjast. Því ættu m.a. G.SHDSL og VDSL tengingar undir viðkomandi markað. Í kjölfar innanlandssamráðs á markaði 12 hefði Símann í athugasemdum sínum verið sammála skilgreiningu PFS um að markaðurinn næði yfir alla xDSL tækni um koparheimtaugar og lagði jafnframt til að markaðurinn næði einnig yfir aðra tækni, s.s. ljósleiðara og þráðlausra sambanda. Hefði Símann þessu til stuðnings vísað til grundvallarreglu fjarskiptaréttar ESB um tæknilegt hlutleysi. Skyndilega hefði Símann breytt um afstöðu og vildi að viðkomandi markaður samanstæði einungis af ADSL tengingum um koparheimtaugar, án frekari skýringa.

Í ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði það verið mat PFS að aðgangshindranir héldu áfram að einkenna markaðsaðstæður fyrir bitastraumsafgang í heildsölu, nema aðgangskvöð yrði lögð á Símann. Að öðrum kosti væru miklar líkur á að Símann myndi halda áfram að synja samkeppnisaðilum um slíkan aðgang til að vernda eigin smásöluþjónustu. Samkeppni á viðkomandi markaði gæti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni í stað samkeppni í uppbyggingu og rekstri neta, því aðgangur sjálfstæðra þjónustuaðila að starfandi fjarskiptanetum á sanngjörnum kjörum væri vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda. Kvöð um jafnræði hefði einnig verið lögð á Símann til að hindra að félagið héldi uppi háttsemi sem hefði neikvæð áhrif á samkeppni. Skyldi félagið m.a. veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum þjónustu með sömu skilmálum og gæðum og það veitti eigin þjónustudeildum. Einnig hefði verið lögð á Símann kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs og þannig reynt að hindra tilraunir félagsins til að mismuna milli aðila. Viðmiðunartilboðið skyldi jafnframt vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins. Tilheyrandi verðskrá og upplýsingar um bitastraumsafgang og þjónustu tengda aðganginum skyldu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við þjónustudeildir Símans. Hið

sama skyldi gilda um nýja þjónustu sem fyrirhuguð væri. Með þessu orðalagi hefði beinlínis verið gert ráð fyrir því að ný þjónusta með xDSL tækni um koparheimtaugar væri háð kvöðum.

Ennfremur hefði komið fram í umræddri markaðsgreiningu að framangreindar kvaðir væru eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS hefði talið kvaðirnar í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir breiðbandsþjónustu og fjarskiptamarkaðinum í heild. Kvaðirnar hefðu í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kæmi að Síminn fengi eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvaðirnar gætu leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefði fjárfest í og myndu ekki hamla uppbyggingu breiðbandsneta eða draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið. Þetta þýddi að Síminn fengi verð sem ætti að nægja til að halda kerfunum við og byggja þau áfram upp. Þetta virtist vera að koma á daginn miðað við uppbyggingu Símans á hinum ýmsu xDSL kerfum á síðustu árum. Hér mætti einnig benda á viðmiðunartilboð Mílu um heimtaugaleigu. Í viðauka 1a væri í 4. tölul. fjallað um tegund þjónustu (t.d. ADSL, VDSL og G.SHDSL). Samkvæmt þessu væri unnt að notast við hina ýmsu xDSL staðla á koparheimtaugakerfi Mílu.

Það var því niðurstaða PFS í ofangreindri ákvörðun nr. 12/2010 að Síminn skyldi bjóða í heildsölu allar þær xDSL þjónustur sem í boði væru hjá smásölu Símans. Að auki skyldi Síminn gera viðsemjendum, sem eftir því óskuðu, kleift að veita notendum sínum annars konar bandbreiða þjónustu en fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, þar sem það væri tæknilega mögulegt. Yrði Síminn við slíkri aðgangsbeiðni skyldi viðmiðunartilboðið uppfært í samræmi við þann aðgang. Orðrétt sagði um þetta:

„Síminn skal að lágmarki bjóða öðrum fjarskiptafyrirtækjum upp á sömu xDSL tengingar í heildsölu og smásöludeild Símans býðst, þ.m.t. ADSL, VDSL, G.SHDSL og Annex-M og birta í viðmiðunartilboði sínu.

Síminn skal jafnframt verða við málefnalegum og sanngjörnum beiðnum um bitastraumsaðgang samkvæmt þeim DSL stöðlum sem hér um ræðir, þó smásöludeild Símans sé ekki að bjóða slíkan aðgang á þeim tíma, séu fyrir því tæknilegar forsendur. Viðsemjandi skal bera sannanlegan útlagðan kostnað af slíkum lausnum. Verði lausnin boðin víðar skal kostnaði skipt jafnt milli þeirra aðila sem bjóða lausnina.

Síminn skal uppfæra viðmiðunartilboðið þannig að þjónustuframboð Símans á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang verði í fullu samræmi við framangreint og álagðar kvaðir skv. ákvörðun PFS nr. 8/2008.,

Þá kom fram að í málsgrein 3.1 í upphaflegu viðmiðunartilboði Símans hefði verið ákvæði um verðmyndun. Þar hefði komið fram að bitastraumsaðgangur skyldi verðlagður samkvæmt viðauka 1. Verð væru háð þeirri tegund aðgangs sem viðsemjandi óskaði eftir. Viðsemjandi bæri auk þess kostnað af tengingu við kerfi Símans. Vodafone taldi nauðsynlegt að Síminn skilgreindi nánar hver sá kostnaður gæti verið til að tryggja væri að viðsemjandi yrði ekki látinn bera kostnað sem falla ætti á Símann. Síminn benti á að viðsemjandi þyrfti að velja hvaða aðgangsleið hann kysi og yrði að greiða í samræmi við það. Tenging inn á aðgangsleiðir 1-4 væri ekki innifalin í viðmiðunartilboðinu þar sem tenging gæti verið með margvíslegum hætti og ekki endilega háð vöruframboði Símans. Síminn gerði eðlilega kröfu til þess að fá endurgreiddan útlagðan kostnað af tengingu viðsemjanda við kerfi Símans ef um hann væri að ræða.

Það var niðurstaða PFS að mikilvægt væri að fram kæmi að sá kostnaður sem vísað væri til í umræddum skilmála væri í beinum tengslum við tengingu viðsemjanda. Hins vegar ef um annan kostnað væri að ræða, s.s. kostnað vegna breytinga hjá Símanum sjálfum sem mætti t.a.m. rekja til nauðsynlegrar framþróunar búnaðar eða staðla, þá skyldi hvor aðili bera sinn kostnað. Ef aðrar ástæður lægju að baki breytinga er leiddu til aukins kostnaðar þá skyldi sá aðili er færi fram á breytinguna bera allan þann kostnað sem rekja mætti til breytingarinnar, þ.m.t. kostnað hins samningsaðilans. Eins skyldi viðsemjandi bera þann kostnað sem Síminn yrði fyrir við samhæfingu á upplýsingakerfum. Skyldi málsgrein 3.1 í viðmiðunartilboði Símans því orðast svo:

„Bitastraumsaðgangur er verðlagður samkvæmt viðauka 1. Verð eru háð þeirri tegund aðgangs, sem viðsemjandi óskar. Viðsemjandi ber auk þess kostnað sem til fellur vegna tengingar við kerfi Símans. Skal sá áfallni kostnaður sem vísað er til hér að framan vera sannanlegur, eðlilegur og í samhengi við umfang áætlana viðsemjanda.“

Vodafone gerði athugasemdir við að engin verðskrá fylgdi með viðmiðunartilboðinu og benti á að ekki væri hægt að sleppa samráði um svo veigamiklar upplýsingar. Fram kom í ákvörðun PFS að stofnunin hefði samþykkt kostnaðargreiningu Símans fyrir ADSL þjónustur fyrirtækisins, sbr. ákvörðun PFS nr. 7/2010. Aðrar DSL þjónustur sem enn hefðu ekki verið kostnaðargreindar sérstaklega skyldu verðlagðar á grundvelli fyrirliggjandi kostnaðargreiningar Símans eða taka mið af smásölu mínus aðferðinni (35% afsláttur) þar til kostnaðargreining fyrir viðkomandi þjónustu lægi fyrir. Málsgrein 2 í viðauka 1 (Verðskrá) skyldi orðast svo:

„Verðskrá Símans skal vera í samræmi við ákvörðun PFS nr. 7/2010 frá og með 1. maí s.l. Verðskráin skal jafnframt innihalda heildsöluverð fyrir vörur þær sem í boði eru samkvæmt fyrirmælum PFS í kafla 5.3.1 hér að framan, þ.m.t. VDSL, G.SHDSL og Annex-M.“

Að mati Vodafone hefðu upplýsingar í viðauka 2 (Tækniskilmálar) ekki verið fullnægjandi og ekki í samræmi við gagnsæiskvöð. Í viðmiðunartilboðinu væri hvergi að finna upplýsingar um gæðastýringu (QoS) eða loforð um lágmarksafköst ADSL tenginga sem stæði viðsemjendum til boða. Þar af leiðandi gæti viðsemjandi því aðeins boðið upp á „best effort“ þjónustur um bitastraumsaðgang Símans. Þá væri ekki boðið upp á margvarpstækni (e. multicast) eða samtengingu. Ómögulegt væri fyrir viðsemjendur að bjóða upp á talþjónustu (VoIP) og sjónvarpsþjónustu (IPTV) um þann aðgang sem Síminn byði. PFS tók undir þessi sjónarmið Vodafone. Síminn skyldi bæta við viðauka 1 ítarlegri lýsingu á tæknilegum skilmálum bitastraumsaðgangs, hvað varðaði annars konar aðgang en ADSL bitastraums til internetnotkunar, þ.m.t. VDSL. Þá tók PFS fram að almennt séð næði hið samþykkt viðmiðunartilboð einungis til hefðbundinna internettenginga (e. best effort). Kæmi fram sanngjörn og málefnaleg beiðni um tengingar með meiri gæðastýringum, s.s. vegna talsíma- eða sjónvarpsþjónustu, skyldi Síminn ganga til samninga um slíkt. Framangreint væri þó háð því að tæknilegur möguleiki væri fyrir hendi.

Vodafone hefði gert athugasemdir við orðalag ákvæðis þar sem Síminn áskildi sér að lágmarki 3 mánuði til að setja upp búnað vegna tengiskila fyrir aðgangsleið 1. Einnig þyrfti að skilgreina hámarkstíma. Síminn hefði sagt að 3ja mánaða lágmarkstími hefði verið tilgreindur vegna þess að ferlið við afgreiðslu búnaðar erlendis frá væri tímafrekt og þetta viðmið því eðlilegt. Að mati Símans mætti vel setja viðmið um hámarkstíma, og nefndi 6 mánuði í því sambandi. PFS

taldi að skilmáli 2 (Pantanir á uppsetningu viðbótarbúnaðar) í viðauka 3 (Þjónustustig Símans) þyrfti að vera skýrari. Sundurliða þyrfti umfjöllun um pantanir á uppsetningu búnaðar vegna tengiskila annars vegar og daglegrar umsýslu vegna pantana á stökum tengingum hins vegar. PFS gæti fallist á skýringar Símans um að félagið áskildi sér að lágmarki 3 mánuði til að setja upp búnað vegna tengiskila fyrir aðgangsléið 1, en jafnframt væri rétt að viðmiðunartilboðið tilgreindi hámarkstíma í þessu sambandi. Skyldi skilmáli 2 í viðauka 3 því hljóða svo:

„Síminn skal sundurliða skilmála pantana á uppsetningu búnaðar vegna tengiskila annars vegar og nýtingar á stökum tengingum hins vegar í viðauka 3 við viðmiðunartilboðið.

PFS samþykkir að málefnalegar ástæður séu fyrir 3 mánaða lágmarkstíma við uppsetningu búnaðar vegna tengiskila en mælir fyrir um að kveðið sé á um 6 mánaða hámarkstíma vegna þess.

Fari afgreiðslutími fram úr 6 mánaða hámarkstíma skal Síminn gera viðsemjanda og PFS grein fyrir ástæðum þess.“

3.4 Viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang

Þann 15. júní 2010 birti Síminn viðmiðunartilboð sitt um bitastraumsaðgang sem PFS hafði samþykkt með tilteknum breytingum með framangreindri ákvörðun nr. 12/2010. Í málsgrein 1.2 er fjallað um markmið með samningi um bitastraumsaðgang. Fram kemur að meginmarkmið sem slíkum samningi sé að viðsemjanda Símans bjóðist opinn netaðgangur að sérstakri netaðstöðu tengdri koparheimtaugum á heildsölustigi, þ.e. aðgangur að bitastraumi sem fer um efri tíðnihluta koparheimtauga. Viðsemjanda sé þannig gert kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiddri þjónustu.

Í viðauka 1 er fjallað um heildsöluverðskrá fyrir bitastraumsaðgang. Um er að ræða útgáfu 1.4-C frá 3. febrúar 2012. Í málsgrein 1.1 er fjallað um verð fyrir aðgangsléið 1. Mánaðarverð á einingu (aðgangshluti nets pr. notandi) er kr. 701. Fram kemur að uppsetning og tenging sé ekki innifalin í verðinu. Þá kemur fram í skilyrði 2 í ofangreindri málsgrein að í tilfelli aðgangsléiðar 1 væri settur upp sérstakur búnaður, þ.e. kort eða skiptir á tengiskilum. Kostnaður við þann búnað og uppsetning hans væri ekki innifalinn í ofangreindu mánaðargjaldi. Þá kemur fram í skilyrði 5 að þar sem viðbótarbúnaðar væri þörf, þannig að hægt væri að veita bitastraumsaðgang, bæri viðsemjandi þann viðbótarkostnað sem fylgdi kaupum og uppsetningu búnaðarins.

Í málsgrein 3 í viðauka 1 er fjallað um aðra gjaldaliði. Í málsgrein 3.1 (Búnaðarkaup) kemur fram að setja þurfi upp búnað við tengiskil bæði við ASAM og ISAM og skal viðsemjandi bera kostnað sem því er samfara. Í málsgrein 3.2 (Lagna og tengiskostnaður) kemur fram að viðsemjandi skuli bera kostnað við nauðsynlegar lagnir innanhúss, tengiefni og tengivinnu sem framkvæma þarf, til að undirbúa bitastraumsaðgang hans. Slík vinna er framkvæmd skv. gjaldskrá Símans um útselda vinnu. Í málsgrein 3.3 (Prófanir) segir að kostnaður vegna vinnu við prófanir sé samkvæmt gjaldskrá um útselda vinnu hjá sérfræðingum Símans. Eftir atvikum er gjaldfært fyrir sérstakan búnað sem notast við prófanir (háð samkomulagi um umfang prófana). Í 4. málsgrein er fjallað um verð fyrir ljósnet Símans. Fram kemur að engar

virðisaukandi lausnir séu innifaldar í ofangreindu verði. Viðsemjandi Símans ber ábyrgð á samtengingu neta.

Í viðauka 2 er fjallað um tækniskilmála. Í málsgrein 2 er fjallað um tengiskil vegna aðgangsleiða 1-4. Varðandi tengiskil fyrir aðgangsleið 1 segir:

„Í DSLM eða jafngildan búnað á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símsstöðvar (Leið 1)

- 1. ASAM: Til þess að veita þjónustuna þarf að setja sérstakt spjald í ASAM þar sem viðsemjandi tengist inn á. Þar sem ASAM búnaður er orðin nokkuð gamall þá er þetta háð því skilyrði að framleiðandi hafi ekki hætt framleiðslu á búnaðinum. Tengiskil xDSL búnaðar í ATM (ASAM) ham eru STM-1 Single Mode Fiber, SC tengi.*
- 2. ISAM: Vegna takmarkaðs fjölda tengiskila inn á ISAM þá munu tengiskil vera í Ethernet sviss við ISAM. Tengiskil xDSL búnaðar í Ethernet ham (ISAM) er 100BASE-FX eða 1000 BASE-LX Single Mode Fiber, LC tengi.“*

Í viðauka 3 er fjallað um þjónustustig Símans. Í málsgrein 2 (Pantanir á uppsetningu viðbótarbúnaðar) segir:

„Viðsemjandi þarf að gera grein fyrir áætlunum sínum og óskum um tengingar á hverjum stað, sundurgreint á hverja aðgangsleið. Gera verður ráð fyrir að uppsetning búnaðar vegna tengiskila (fyrir aðgangsleið 1) á hverjum stað taki að lágmarki 3 mánuði, frá því að skilgreind og staðfest pöntun viðsemjanda liggur fyrir. Endanlegur tengitími er auk þess háður fjölda tenginga sem tengja skal og þjónustuviðmiðum Mílu, sem eru mismunandi eftir staðsetningu á landinu. Miðað er við að afgreiðslutími pantana sé þó ekki lengri en 6 mánuðir, sé nauðsynlegur búnaður fáanlegur. Fari afgreiðslutími fram úr viðmiði um 6 mánaða hámarkstíma, skal Síminn gera viðsemjanda og PFS grein fyrir ástæðum þess.“

Þá kemur eftirfarandi fram í málsgrein 3 (Almennar beiðnir):

„Þegar lokið er uppsetningu búnaðar á hverjum stað er leitast við að afgreiða óskir viðsemjanda um nýtingar innan Símans (aðgangsleiðir 1-4), að jafnaði innan 5, en að hámarki 8 virkra daga, m.v. að fullnægjandi upplýsingar liggi fyrir á skilgreindu formi, sem Síminn samþykkir. Síminn upplýsir viðsemjanda um ástæður tafa, ef ekki tekst að standa við þessi þjónustuviðmið Símans.

Endanlegur tengitími er auk þess háður fjölda tenginga sem tengja skal og þjónustuviðmiðum Mílu, sem eru mismunandi eftir staðsetningu á landinu.

Síminn stefnir að því að beiðnir um breytingar á áskrift og bitahraða (þar sem slík breyting er möguleg), séu afgreiddar í síðasta lagi næsta virka dag.“

IV. Niðurstaða PFS

4.1 Almenn

Mál þetta varðar ágreining á milli Vodafone og Símans um afhendingu á breiðbandsaðgangi (bitastraumi) samkvæmt aðgangsléið 1, sem kveðið er á um í ákvörðun PFS nr. 8/2008. Í þeirri ákvörðun var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang (markaður 12) og viðeigandi kvaðir lagðar á félagið. Umrædd aðgangsléið gerir ráð fyrir afhendingu bitastraumsins í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind sírstöðvar.

Ágreiningurinn snýr m.a. að afhendingu aðgangsléiðar 1 í VDSL kerfi Símans og verði fyrir slíkan aðgang. Beiðni Vodafone felur í sér að aðgangsléiðinni fylgi möguleiki fyrir Vodafone til að setja upp og stýra sýndarrásum með margvarpsmöguleika (e. multicast) og gæðastýringu sem dugar til að starfrækja IPTV kerfi Vodafone á xDSL netum Símans. Ennfremur krafa um aðgang að VoIP yfir xDSL net Símans.

Síminn telur að ofangreind ákvörðun PFS hafi aðeins tekið til aðgangsléiðar 1 í ADSL en ekki í VDSL né margvarps. Þessu er Vodafone ósammála. Síminn hefur þó boðist til að bjóða fjarskiptafyrirtækjum aðgangsléið 1 með VDSL og margvarpi að eigin frumkvæði og utan lagaskyldu ef sanngjarnt verð er greitt, slíkt sé tæknilega mögulegt og skerði ekki eða valdi truflunum á þeirri þjónustu sem Síminn veitir fyrir í heildsölu og smásölu. Þá snýr ágreiningurinn að því hvort þörf sé fyrir sérstakan heildsöluskipti við veitingu umrædds aðgangs og skiptingu kostnaðar vegna hans.

4.2 Aðgangur að VDSL tækni í aðgangsléið 1

Vodafone tók fram að óeðlilegar og órökstuddar tafir hefðu verið af hálfu Símans á afhendingu breiðbandsaðgangs samkvæmt aðgangsléið 1 um koparheimtaugar með xDSL tækni, þ.m.t. VDSL, í DSLAM búnaði Símans eða jafngildum búnaði. Taldi Vodafone að krafan væri eðlileg og sanngjörn. Viðmiðunartilboð Símans miðaðist einungis við „best effort“ internetþjónustu og væri því ekki í samræmi við ákvörðun PFS nr. 8/2008. Sú ákvörðun kvæði á um aðgang að xDSL og undir það félli VDSL og fleiri aðgangslög, en ekki eingöngu ADSL. Síminn byði því aðeins upp á takmarkaða lausn.

Þá kom fram í máli Vodafone að samnýting aðgangsbúnaðar með beinni samtengingu stofnlínunets við DSLAM myndi verða til þess að heilbrigð samkeppni á smásölustigi og mismunandi stigum heildsölu yrði að veruleika. Þannig mætti losna við óþarfa stofn- og flutningsgjöld þegar viðskiptavinir ólíkra félaga sem tengdir væru einu og sama aðgangslagi skiptu um þjónustuveitanda. Slíkt gæfi neytendum möguleika á að velja sér mismunandi þjónustur frá mismunandi þjónustuveitendum. Neytendum sem aðeins byðist möguleiki á aðgangsneti um koparheimtaugar væri þannig tryggð samkeppni á milli þjónustuveitenda. Þetta væri því ekki eingöngu til hagræðingar fyrir Vodafone heldur einnig fyrir önnur fyrirtæki, auk þess sem slíkt yki samkeppni sem skilaði sér beint til neytenda. Því bæri að veita Vodafone þjónustuna beint inn á DSLAM Símans. Vodafone ætti viðeigandi búnað og hefði prófað sambærilega samnýtingu í öðru verkefni. Dæmi væru um slík opin aðgangsnét á Norðurlöndum, t.d. Finnet í Finnlandi. Framleiðendur búnaðar teldu enga annmarka á slíkri

högun og hefði Síminn ekki lagt fram nein gögn frá framleiðanda um að slík samnýting væri tæknilega ómöguleg.

Síminn hafnaði því að hafa tafið málið. Vodafone hefði breytt kröfum sínum og hefði ekki verið tilbúið til að skuldbinda sig svo hefja hefði mátt prófanir og kaupa nauðsynlegan búnað. Síminn hélt því upphaflega fram að ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði ekki náð til breiðbandsaðgangs sem veitt er með VDSL tækni. Við meðferð málsins hefur Síminn þó talið að ákvörðunin nái til VDSL þjónustu samkvæmt aðgangssleið 3 en ekki aðgangssleið 1. Síminn hefur þó lýst sig reiðubúinn til að veita umrædda VDSL þjónustu án lagaskyldu ef sanngjarnt verð fæst fyrir, slíkt sé tæknilega mögulegt og skerði ekki eða valdi truflunum á þeirri þjónustu sem Síminn veitir á heildsölu- og smásölustigi. Það væri skilyrði að Vodafone leigði leigulínu inn á sérstakan heildsöluskripti, sbr. ákvæði í viðmiðunartilboðinu, og setti upp „þjónustu VLAN“ frá heildsöluskripti inn í ethernet DSLAM stöð. Vodafone hefði ekki þegið umræddan aðgang heldur lagt til breytingar á viðmiðunartilboði Símans þar sem VDSL aðgangur væri innifalinn. Vodafone hefði í tvígang óskað eftir nýjum aðgangi hjá Símanum og hætt við, þ.e. FFER og NMT. Því væri málefnaleg ástæða til að draga í efa heilindi Vodafone varðandi umrædda aðgangsbeiðni, enda hefði félagið ítrekað farið fram á aðrar lausnir en fram kæmu í viðmiðunartilboðinu.

Í viðmiðunartilboði Símans er DSLAM skilgreindur sem netbúnaður sem venjulega er staðsettur í símsstöðvum. Búnaðurinn móttekur merki frá mörgum viðskiptavinum (DSL línur) og kemur þeim áfram með fjölrásatækni á háhraða bakbeinsneti. Aðgangssleið 1 snýst um tengingu í DSLAM eða jafngildan búnað á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símsstöðvar. VDSL er tækni sem notast við koparþræði, eins og ADSL gerir, en gefur kost á að ná mun meiri afköstum, bæði á niðurhali og upphali. Þessi aukna afkastageta er þó ekki án allra takmarkana og sú helsta er að VDSL tækni hefur þann ókost að afkastageta fer hratt minnkandi eftir fjarlægð notenda frá DSLAM búnaðinum. Því er mikilvægt fyrir VDSL þjónustuveitanda að hafa aðgang að götuskápum sem rúmar DSLAM búnað VDSL kerfis, ásamt því að hafa aðgang að ljósleiðaralögnum (eða aðra afkastamikla flutningsleið) að viðkomandi götuskápum.

Eins og fram kemur hér að framan snýst þessi þáttur málsins um það hvort kvaðir þær sem lagðar voru á Símann með ákvörðun PFS nr. 8/2008 á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang hafi einungis náð til ADSL tækni, eins og Síminn heldur fram, eða til allra tegunda xDSL aðgangs, þ.m.t. VDSL, eins og Vodafone heldur fram.

PFS hefur áður skorið úr þessu álitaefni í ákvörðun PFS nr. 12/2010 um viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang. Þar staðfesti stofnunin að ákvörðun PFS nr. 8/2008 hafi náð til alls xDSL aðgangs, þ.m.t. VDSL, í aðgangssleiðum 1-4. Í fyrrgreindri ákvörðun benti PFS á að í ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði skilgreining þjónustumarkaðar verið skýr og náð yfir heildsölumarkað fyrir „bitastraumsaðgang“ sem veittur væri um koparheimtaugar í fastaneti og unnt væri að nota til breiðbandssendinga á gögnum í báðar áttir. Hann væri þó ekki takmarkaður við ákveðna tækni og næði því m.a. yfir breiðbandstengingar með stafrænum notendalínuaðferðum, þ.e. xDSL um koparheimtaugar. Sú málsástæða Símans að viðkomandi markaður samanstæði einungis af ADSL tengingum héldi því augljóslega ekki því þótt meirihluti xDSL tenginga hefði verið í formi ADSL tenginga þegar greiningin hefði verið

unnin þá hefðu aðrar xDSL tengingar verið í boði. Því hefði það verið mat PFS að allar xDSL aðgangstengingar um koparheimtaugar með xDSL tækni féllu undir viðkomandi markað. Í fjarskiptum væri skammstöfunin xDSL tákn eða samheiti yfir ýmsar gerðir DSL staðla, s.s. ADSL og VDSL.

Þar sem kvöðin nær til aðgangs að öllum xDSL tengingum Símans á sú málsástæða Símans að viðkomandi markaður samanstandi einungis af ADSL tengingum ekki við rök að styðjast. Því heyra VDSL tengingar undir viðkomandi markað. Í kjölfar innanlandssamráðs á markaði 12 hefði Síminn í athugasemdum sínum verið sammála skilgreiningu PFS um að markaðurinn næði yfir alla xDSL tækni um koparheimtaugar og lagði jafnframt til að markaðurinn næði einnig yfir aðra tækni, s.s. ljósleiðara og þráðlausra sambanda. Hefði Síminn þessu til stuðnings vísað til grundvallarreglu fjarskiptaréttar ESB um tæknilegt hlutleysi. Nú hefði Síminn skyndilega breytt um afstöðu og vildi að viðkomandi markaður samanstæði einungis af ADSL tengingum um koparheimtaugar, án frekari skýringa eða rökstuðnings.

Það hefði verið mat PFS í ákvörðun nr. 8/2008 að aðgangshindranir héldu áfram að einkenna markaðsaðstæður fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu, nema aðgangskvöð yrði lögð á Símann. Að öðrum kosti væru miklar líkur á að Síminn myndi halda áfram að synja samkeppnisaðilum um slíkan aðgang til að vernda eigin smásölupjónustu. Samkeppni á viðkomandi markaði gæti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni í stað samkeppni í uppbyggingu og rekstri neta, því aðgangur sjálfstæðra þjónustuaðila að starfandi fjarskiptanetum á sanngjörnum kjörum væri vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda. Kvöð um jafnræði hefði einnig verið lögð á Símann til að hindra að félagið héldi uppi háttsemi sem hefði neikvæð áhrif á samkeppni. Skyldi félagið m.a. veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum þjónustu með sömu skilmálum og gæðum og það veitti eigin þjónustudeildum. Einnig hefði verið lögð á Símann kvöð um gagnsæi og birtingu viðmiðunartilboðs og þannig reynt að hindra tilraunir félagsins til að mismuna milli aðila. Viðmiðunartilboðið skyldi jafnframt vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins. Tilheyrandi verðskrá og upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu er tengdist aðganginum skyldu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við þjónustudeildir Símans. Hið sama skyldi gilda um nýja þjónustu sem fyrirhuguð væri. Með þessu orðalagi hefði beinlínis verið gert ráð fyrir því að ný þjónusta með xDSL tækni um koparheimtaugar væri háð kvöðum.

Ennfremur hefði komið fram að framangreindar kvaðir væru eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS hefði talið kvaðirnar í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka þjónustuframboð á markaði fyrir breiðbandsþjónustu og fjarskiptamarkaðinum í heild. Kvaðirnar hefðu í för með sér nokkurn kostnað og fyrirhöfn fyrir Símann, en á móti kæmi að Síminn fengi eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvaðirnar gætu leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Síminn hefði fjárfest í og myndu ekki hamla uppbyggingu breiðbandsneta eða draga úr vilja til fjárfestinga til lengri tíma litið. Þetta þýddi að Síminn fengi verð sem ætti að nægja til að halda kerfunum við og byggja þau áfram upp. Þetta virtist vera að koma á daginn miðað við uppbyggingu Símans á VDSL kerfi félagsins á síðustu misserum.

Það var því niðurstaða PFS í ofangreindri ákvörðun nr. 12/2010 að Síminn skyldi, með stoð í ákvörðun PFS nr. 8/2008, bjóða í heildsölu allar þær xDSL þjónustur sem í boði væru hjá

smásölu Símans, þ.m.t. VDSL. Að auki skyldi Síminn gera viðsemjendum, sem eftir því óskuðu, kleift að veita notendum sínum annars konar bandbreiða þjónustu en fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, þar sem það væri tæknilega mögulegt. Viðsemjandi skyldi bera sannanlegan útlagðan kostnað af slíkum lausnum. Yrði lausnin boðin víðar skyldi kostnaði skipta jafnt á milli þeirra sem byðu lausnina. Yrði Síminn við slíkri aðgangsbæðni skyldi viðmiðunartilboðið uppfært í samræmi við þann aðgang.

Samkvæmt ofangreindu er skylda Símans til að veita aðgangssleið 1 með allri xDSL tækni, þ.m.t. VDSL, skýr. PFS átelur að Síminn skuli hafa haldið fram mótbárum um að veita Vodafone umrædda aðgangssleið þrátt fyrir að áður hefði verið búið að skera úr um umrætt álitafni í fyrrgreindri ákvörðun. Með ákvörðun þessari er umrædd skylda Símans áréttuð. Síminn hefur ekki sýnt fram á að umrædd aðgangsbæðni sé óeðlileg eða ósanngjörn með neinum hætti. Tilvísun Símans til óskyldrar þjónustu sem Vodafone hefur áður óskað eftir en ekki nýtt sér, þ.e. FFER og NMT, er máli þessu óskyld. PFS er sammála Vodafone um að umræddur aðgangur komi til með að auka samkeppni á smásöllumörkuðum til muna, í þágu þeirra notenda sem einungis eru tengdir koparlínukerfi Mílu. Í tilviki VDSL, þar sem DSLAM búnaður er staðsettur í götuskápum er Símanum heimilt að veita umræddan aðgang í búnaði í símsstöðvum, enda getur slíkur búnaður flokkast undir búnað sem er sambærilegur DSLAM í þessu sambandi. Slík lausn skal þó ekki fela í sér aukin kostnað fyrir Vodafone miðað við hver kostnaður hefði verið við veitingu umræddrar tengingar í götuskápum.

Vodafone lagði til í athugasemdum sínum við boðunarbréf PFS að orðunum „að því gefnu að ekki væri hægt að veita betri lausn“ bættist við þá heimild Símans að geta veitt umræddan aðgang í símsstöðvum í þeim tilvikum sem DSLAM búnaður er staðsettur í götuskápum. PFS er sammála Símanum um að umrædd krafa Vodafone sé fremur óljós og ekki verður séð hvernig hún bætir hag fjarskiptafyrirtækja sem óska eftir umræddum aðgangi hjá Símanum. Sá varnagli var í hinni boðuðu ákvörðun að nýtti Síminn sér umrædda heimild skyldi slík lausn ekki fela í sér aukinn kostnað fyrir Vodafone og verður sá varnagli áfram við lýði með ákvörðun þessari. Þá þyrfti að játa Símanum töluvert svigrúm til að ráða högun kerfa sinna án óþarfa íhlutunar eftirlitsstjórnvaldsins. Því ber að hafna umræddri breytingatillögu Vodafone að svo stöddu. PFS mun í markaðsgreiningu á markaði 5, sem brátt fer í innanlandssamráð, fjalla nánar um aðgang þann sem Síminn ber að veita í bitastraumi. Það er því ekki loku fyrir það skotið að Vodafone geti síðar komið fram með aðgangsbæðni sem þessa. Slíkar aðgangsbæðnir verður að meta í hvert sinn m.t.t. þess hvort þær séu sanngjarnar og eðlilegar.

Þá lagði Vodafone til að PFS veitti Símanum ekki lengri frest en til 2. janúar 2013 til að veita umræddan aðgangssleið 1, m.a. í VDSL, í stað þess að kveða aðeins á um að Símanum bæri að hraða veitingu umrædds aðgangs eins og kostur væri. Síminn telur umrædda dagsetningu algjörlega óraunhæfa. Síminn þyrfti að panta búnað á þá staði sem Vodafone hefði óskað eftir umræddum aðgangi á. Slíkt pöntunarferli tæki almennt 3 mánuði eins og fram kæmi í gildandi viðmiðunartilboði um bitastraumsaðgang. Óvíst væri hvort Síminn gæti hraðað þessu ferli mikið þar sem félagið hefði ekki forræði yfir framleiðandanum né hefði fulla stjórn á því hversu langan tíma búnaðurinn væri að berast til landsins. Síminn myndi þó í samvinnu við Vodafone reyna að flýta ferlinu eins og mögulegt væri. Belgíska fordæmið sýndi að flókið ferli sem þetta tæki sinn tíma og að vanda þyrfti til verka. Þá væri ábyrgðarlaust að panta búnað fyrir margar milljónir ef ekki væri búið að fullprófa hvort sú lausn sem Vodafone óskaði eftir

væri nothæf. Þá væru atriði sem lytu að upplýsingatæknimálum og ferlum ekki fullkláruð og loks þyrfti að álagsprófa lausnina. Að lokum væri ekki eðlilegt að leggja þá skyldu á herðar Símanum að panta og kaupa umræddan búnað fyrir en Vodafone hefði skuldbundið sig til að greiða stofn- og rekstrarkostnað vegna hans.

PFS getur tekið undir margt af því sem fram kemur í máli Símans hér að ofan. Það er niðurstaða PFS að Símanum beri að hraða veitingu umrædds aðgangs eins og kostur er. Er þá átt við aðgangsléið 1 í öllum þeim xDSL útgáfum sem Vodafone óskar eftir, með margvarps- og VoIP möguleikum. Til að flýta fyrir veitingu umrædds aðgangs ber að ljúka öllum prófunum og innleiðingu ferla eigi síðar en 1. febrúar 2013. Eins og fram kemur hér síðar þarf Síminn að skila PFS öllum bráðabirgðaverðum í tengslum við veitingu umrædds aðgangs eigi síðar en 1. febrúar 2013. Vodafone getur þá ákveðið hvort félagið notist við umrædd bráðabirgðaverð sem grundvöll ákvörðunar um að panta umrædda þjónustu, þ.m.t. heildsöluskipta. Vodafone getur einnig ákveðið að bíða með slíka skuldbindingu þar til PFS hefur yfirfarið kostnaðargreiningu Símans og mælt fyrir um endanleg verð. Ljóst er að slík vinna getur tekið nokkra mánuði, en slík ákvörðun þyrfti að fara í innanlandssamráð og samráð við ESA áður en endanleg ákvörðun liti dagsins ljós. Ákveði Vodafone að styðjast við bráðabirgðaverðin ber félögunum að gera hugsanlegan mismun upp þegar endanleg niðurstaða PFS varðandi verðin liggur fyrir. Skal slíku uppgjöri lokið innan mánaðar frá því að endanleg verð liggja fyrir. Þegar Vodafone hefur formlega skuldbundið sig til að panta umrædda skipta skulu ekki líða meira en 3 mánuðir þar til þeir eru formlega komnir í notkun og formleg veiting þjónustunnar hefst. Innan þeirra tímamarka þarf Síminn að panta umrædda skipta, flytja þá til landsins, setja þá upp og gera þá tilbúna til notkunar. Síminn er þó hvattur til að hraða þessu ferli enn frekar ef unnt er í ljósi þess hve lengi umrædd aðgangsbeiðni hefur verið til meðferðar hjá fyrirtækinu.

4.3 Heildsöluskiptir

Síminn hefur haldið því fram að heildsöluskiptir (ethernet skiptir) sé nauðsynlegur við veitingu xDSL þjónustu í aðgangsléið 1. Væri það til að skapa einsleitt umhverfi og koma í veg fyrir flækjustig vegna mismunandi DSLAM búnaðar í kerfum Símans. Þá væru port á fyrirbyggjandi DSLAM búnaði takmörkuð. Einnig takmarkaði slíkur búnaður hættuna á því að heildsölukaupi gæti truflað þjónustu annarra viðskiptavina Símans með því að merkja umferð ranglega. Með heildsöluskipti væri mögulegt að bjóða fleiri þjónustuveitendum umræddan aðgang, auk þess sem Símanum yrði einnig tryggður slíkur aðgangur. Nú hefðu fleiri aðilar óskað eftir umræddum aðgangi og því óhjákvæmilegt að notast við heildsöluskipti til að tryggja jafnræði.

Vodafone hefur haldið því fram að bein tenging inn á DSLAM Símans væri ekki vandamál þar sem Vodafone ætti nú þegar viðmót til að koma slíkri tengingu á. Vodafone myndi þá leggja ljósleiðara eða ethernet að skápum Símans og tengja við eigið þjónustunet. Heildsöluskiptir væri því óþarfur, sérstaklega á fámennari stöðum. Slíkur heildsöluskiptir myndi ekki auka öryggi heldur einungis kostnað og gæti í sumum tilvikum minnkað öryggi. Þá teldi Vodafone rétt að PFS kannaði hvort rétt væri hjá Símanum að flest portin væru í notkun.

Í boðunarbréfi PFS frá 5. nóvember s.l. kom fram að hér vægjust á nokkur sjónarmið. Í fyrsta lagi sú meginregla fjarskiptaréttar að þjónustubeiðandi ætti ekki að þurfa að greiða fyrir aðra þjónustu en hann óskaði eftir og einungis þann kostnað sem beinlínis tengdist aðgangsbeiðni hans. Í öðru lagi sjónarmið Símans um einsleitt umhverfi og öryggi neta. Að lokum sjónarmið

um jafnræði vegna mögulegra nýrra viðskiptavina, þ.m.t. smásölu Símans, sem kynnu að hafa áhuga á umræddri þjónustuleið, í ljósi takmarkaðra lausra porta. PFS taldi ljóst að laus port væru víða í fyrirliggjandi DSLAM búnaði Símans en á öðrum stöðum væru port ekki á lausu. PFS taldi varhugavert að játa Símanum sjálfðæmi um nauðsyn heildsöluskipta á stöðum þar sem laus port væru fyrir hendi til að verða við beiðni Vodafone og jafnvel fleiri aðila, þ.m.t. smásölu Símans, án þess að Síminn tæki þátt í tilheyrandi kostnaði. Þessi afstaða PFS styddist m.a. við málsgrein 1.1 í viðauka 1 við viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang, þar sem m.a. kæmi fram að þar sem viðbótarbúnaðar væri þörf, þannig að hægt væri að veita bitastraumsaðgang, skyldi viðsemjandi bera þann viðbótarkostnað sem fylgdi kaupum og uppsetningu búnaðarins. Síminn hefði ekki náð að sýna fram á að sjónarmið félagsins um einsleitni kerfa og öryggi ætti að verða til þess að óþarfa kostnaður yrði lagður á Vodafone eða aðra aðila sem óskuðu eftir slíkum aðgangi. Meðal annars yrði að líta til þess að öryggiskröfur Vodafone væru síst minni en öryggiskröfur Símans.

Það var því fyrirhuguð niðurstaða PFS að mæla svo fyrir að Símanum yrði í sjálfsvald sett hvort félagið kysi að bæta við heildsöluskiptum á stöðum þar sem port væru fyrir hendi til að verða við beiðni Vodafone um umræddan aðgang. Hins vegar bæri Símanum að greiða allan kostnað vegna heildsöluskipta í slíkum tilvikum. Þar sem port væru sannarlega ekki fyrir hendi skyldi Vodafone greiða allan sannarlegan kostnað vegna heildsöluskipta. Til að auka gagnsæi og auðvelda PFS eftirlitshlutverk sitt hefði PFS í hyggju að mæla svo fyrir að Símanum bæri að afhenda stofnuninni lista yfir stöðu mála í öllum símsstöðvum varðandi laus port í DSLAM, eigi síðar en 2. janúar 2013, og svo á 6 mánaða fresti þaðan í frá.

Í andmælabréfi sínu, dags. 26. nóvember s.l., kom fram að Síminn bæri ábyrgð á að kerfi félagsins væru örugg og þjónustan virkaði. Hvorki keppinautar Símans né stjórnvöld ættu að hafa nokkuð um það að segja hvernig Síminn útfærði tæknilega uppsetningu eigin búnaðar, sértaklega ef það leiddi til flóknari, kostnaðarsamari og ótryggari þjónustu. Slík atriði þyrftu að vera viðskiptaleg ákvörðun viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Lausn PFS væri ekki ásættanleg m.t.t. flækjustigs og öryggissjónarmiða, auk þess að vera ekki skýr né skilmerkileg. Óhjákvæmilegt væri að hafa eina lausn sem gildi fyrir alla staði, ella yrði ágreiningur um alla staði.

Til að tryggja rekstraröryggi viðskiptavina í fjarskiptakerfum sínum teldi Síminn sér ekki annað fært en að leggja til að kostnaður vegna heildsöluskipta yrði dreift á milli fyrirtækjanna þannig að Síminn tæki þátt í kostnaði til móts við Vodafone. Hlutdeild Símans dreifðist á allar tengingar í kerfum Símans á aðgangsléið 3, þrátt fyrir að búnaðurinn væri óháður þeirri leið. Síminn legði til að Vodafone greiddi 250.000 kr. stofnkostnað fyrir hvern heildsöluskipti sem settur yrði upp á öllum þeim símsstöðvum sem félagið óskaði eftir aðgangi að, ásamt 16.255 kr. mánaðargjaldi fyrir 1 Gb/s tengiskil í skipti sem dekkja skyldi fjárfestingar- og rekstrarkostnað skiptanna.

Að mati Símans væri þetta lausn sem báðir aðilar gætu unað við til framtíðar. Hún útrýmdi tortryggni og fæli í sér einfaldleika. Vodafone gæti því tengst fyrr og með auðveldari hætti á sérhverjum stað. Það að Síminn tæki á sig hluta kostnaðar fæli í sér innbyggðan hvata til þess að félagið freistaði þess að ná sem bestum kjörum á heildsöluskiptum. Sú nálgun að PFS hefði eitthvað um það að segja hvort tiltekin innkaup væru hagstæð eða ekki fæli í sér verulegt

inngríp í daglegan rekstur Símans. Slíkt væri með öllu óeðlilegt, auk þess sem fjarskiptalög heimilaði slíkt ekki. Aðeins [...] ⁶ af [...] ⁷ tengiskilum sem Vodafone hefði í upphafi óskað aðgangs að væru laus. Aðgangskerfi DSL þjónustu Símans væri í hraðri uppbyggingu. Nettengiskil sem væru laus í dag væri það e.t.v. ekki á morgun. Leið Símans kæmi í veg fyrir ágreiningsmál og væri auk þess ódýrari fyrir Vodafone. Leið PFS liti framhjá rekstrar,- gæða- og öryggissjónarmiðum. Frekari útfærsla varðandi notkun á portum myndi svo koma fram í nýju viðmiðunartilboði Símans.

Að mati Símans þyrfti lausn að uppfylla fjórar meginkröfur til þess að vera talin tæknilega nothæf. Auk þess þyrfti lausnin að vera hagkvæm. Í fyrsta lagi þyrfti lausnin að vera einsleit. Búnaður sem Síminn notaði í xDSL kerfum sínum hefði mismunandi mörg tengiskil og tæknileg geta búnaðarins væri mismunandi. Með því að nota ethernet skipti fyrir framan DSLAM yrði lausnin einsleit. Í öðru lagi þyrfti lausnin að vera örugg. DSL búnaður Símans treysti forgangsröðun umferðar frá netinu og því gæti röng stilling hjá einum heildsöluaðila truflað umferð annarra. Þá hefði búnaður Símans [...] ⁸. Með síaukinni internetumferð og nýjum sjónvarpsþjónustum myndi þessi takmörkun fara að skipta máli. Því væri gríðarlega mikilvægt að forgangsröðun viðkvæmrar umferðar væri virt. Í þriðja lagi þyrfti lausnin að vera skalanleg. Fyrirhuguð lausn PFS væri það ekki að því leyti að á þeim stöðum sem tengiskil væru laus að mati PFS gætu 1 Gb/s tengiskil klárast, því þau væru notuð til að tengja götuskápa inn á kerfið. Skýrt þyrfti að vera hver bera ætti kostnað ef fjárfesta þyrfti í nýjum DSLAM eingöngu vegna þess að slík tengiskil kláruðust. Í fjórða lagi þyrfti lausnin að vera einföld. Lausn PFS væri það ekki og myndi leiða til eilífra ágreiningsmála. Heildsöluskiptir myndi draga verulega úr flækjustigi, auk þess sem óumdeilt er að sums staðar væri takmarkaður fjöldi porta í boði. Lausn PFS leiddi auk þess til þess að minni aðilar ættu erfiðara með að koma inn á markaðinn. Þeir gætu þá notað eina tengingu í hverri símsstöð til þess að tengjast inn á alla ISAM án þess að þurfa að setja upp dýran búnað á viðkomandi stöð. Að lokum þyrfti viðkomandi lausn að vera hagkvæm. Lausn Símans væri ódýrari fyrir Vodafone og nýja aðila. Prófun Símans og Vodafone byggði á heildsöluskipti. Því þyrfti að endurtaka prófanir án skipta. Þá væri kostnaður fölginn í því eftirliti sem PFS ætlaði að framkvæma og öllum þeim kostnaði sem bæði bæði félög þyrftu að taka á sig við að skoða hvert og eitt tilvik, með tilheyrandi ágreiningi.

Í andmælabréfi sínu, dags. 26. nóvember s.l., gerði Vodafone ekki mikinn ágreining um þá leið sem PFS hafði boðað að farin yrði varðandi notkun heildsöluskipta. Vodafone vildi hins vegar að PFS áréttaði að Síminn skyldi greiða allan kostnað í tengslum við heildsöluskipta á þeim stöðum sem laus port væru fyrir hendi. PFS veitti Vodafone síðan færi á að tjá sig um hina nýju tillögu Símans að lausn varðandi heildsöluskiptana, sem lýst var hér að ofan. Í bréfi sínu, dags. 3. desember s.l., sagðist Vodafone vera tilbúið að samþykkja að heildsöluskiptar væru notaðir á höfuðborgarsvæðinu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Hins vegar væri eðlilegt að utan höfuðborgarsvæðisins yrði beintengt í DSLAM Símans. Féllist PFS ekki á að það þyrfti ákvörðun PFS að vera þannig úr garði gerð að hún tæki af allan vafa varðandi réttindi fjarskiptafyrirtækja varðandi aðgangsleið 1 hjá Símanum og tryggði gott ferli í kringum framkvæmd ákvörðunarinnar. Þá óskaði Vodafone eftir frekari upplýsingum um kostnað við

⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁷ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

hvern heildsöluskipti svo unnt yrði að leggja mat á hvort 250.000 kr. stofngjald væri sanngjarnt. Vodafone treysti PFS til að leggja mat á það hvort umrædd fjárhæð væri sanngjörn út frá raunverulegum kostnaði. Vodafone féllist hins vegar ekki á að greiða mánaðargjöld vegna rekstrarkostnaðar heildsöluskiptanna. Engin haldbær rök hefðu verið færð fyrir því gjaldi. Samkvæmt gjaldskrá Símans í viðmiðunartilboði um bitastraumsaðgang væru uppsetning og tenging ekki innifalin í verðum. Þetta gæfi til kynna að rekstrarkostnaður væri innifalinn. Vodafone hefði engar forsendur til að meta kostnað vegna kaupa eða reksturs heildsöluskipta, en notkun hans mætti ekki vera íþyngjandi. Hann væri það á smærri stöðum.

Þá kom fram í máli Vodafone að PFS þyrfti að tryggja að sú lausn sem notast yrði við yrði ekki takmarkandi hvað varðaði bandbreidd og yrði stækkanleg með aukinni notkun. Tæknileg lausn þyrfti að vera þannig að tengt væri beint inn á DSLAM „heila“ eða stjórneiningu sem staðsett væri í símsstöð en ekki götuskáp. Með þessi væri tryggð betri þjónusta við neytendur. Þá væri mikilvægt að Síminn gerði Vodafone kleift að tengjast með 10 Gb/s skipti þar sem þyrfti án viðbótarkostnaðar, til að þjónustan skilaði sér í sem bestum gæðum til neytenda. Þegar mikill fjöldi notenda væri kominn í sama DSLAM takmörkuðust gæði vegna flutningsgetu.

PFS veitti Símanum færi á að tjá sig um framangreind sjónarmið Vodafone. Með bréfi, dags. 10. desember s.l., kvað Síminn kröfu Vodafone um niðurfellingu mánaðarlegra fjárfestingar- og rekstrargjalda vera óraunhæfa. Síminn gæti ekki tekið á sig þann kostnað sem til félli vegna beiðni Vodafone um tengingu. Vodafone þyrfti að greiða fyrir þá þjónustu sem óskað væri eftir. Síminn benti á að nýja tillaga Símans fæli í sér minni kostnað fyrir Vodafone en tillaga PFS.

PFS tekur undir með Símanum að hin nýja tillaga Símans að lausn varðandi heildsöluskiptana í öllum tilvikum sé að ýmsu leyti betri en sú lausn sem fólst í hinni boðuðu ákvörðun PFS. Á það m.a. við um meiri einfaldleika, öryggi, skalanleika og einsleitni. Þá verður að telja, miðað við töluleg gögn frá Símanum, að hún sé einnig hagkvæmari en lausn PFS frá sjónvarhóli Vodafone og mögulegra nýrra viðskiptavina í aðgangsléið 1. Vodafone hefur ekki lagst gegn umræddri tillögu Símans nema beitingu hennar á landsbyggðinni og að ekki sé eðlilegt að greiða hið mánaðarlegra rekstrarkostnaðargjald. Eins og að ofan greinir metur PFS það svo að tillaga Símans feli í sér hagkvæmari lausn þegar á heildina er litið fyrir Vodafone en lausn PFS, þrátt fyrir að Vodafone þurfi að greiða umrætt stofngjald í öllum tilvikum. Er þá horft til þess að Síminn tekur verulegan þátt í umræddum kostnaði.

Það er því niðurstaða PFS að Vodafone skuli greiða 250.000 kr. stofngjald fyrir hvern heildsöluskipti, vegna kostnaðar við uppsetningu og frágangs hans og skilgreiningar á DSLAM VLAN stillingum á móti viðkomandi heildsöluskipti.

Þá hefur Síminn lagt til að Vodafone greiði 16.255 kr. á mánuði í fjárfestingar- og rekstrarkostnað vegna hvers 1 Gb/s heildsöluskiptis og 20.392 kr. vegna hvers 10 Gb/s skiptis. PFS telur að umrætt mánaðargjald eigi rétt á sér og komi í stað hins árlega rekstrarkostnaðar sem PFS boðaði í framangreindu boðunarbréfi sínu. Allur kostnaður í tengslum við umrædda heildsöluskipta ætti því að vera algjörlega aðskilinn frá hinum mánaðarlegum gjöldum fyrir aðganginn. Í framangreindu gjaldi hefur verið tekið tillit til fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar

sem skiptist á tvo aðila og innifelur m.a kaup á heildsöluskipti⁹, árlegt leyfisgjald, hýsingu búnaðar og eftirlit.

Síminn gerir auk þess ráð fyrir í útreikningum sínum að [...] ¹⁰ álag sé lagt á mánaðargjald vegna [...] ¹¹. Það er hins vegar bráðabirgðamat PFS að hafna framangreindu álagi þar sem stofnunin telur að ekki séu forsendur á þessu stigi til að samþykkja slíkt álag án frekari greiningar. Því beri Símanum að lækka umrædd mánaðargjöld sem því nemur eða í 14.777 fyrir 1 Gb/s og 18.538 kr. fyrir 10 Gb/s. Þá munu umrædd mánaðargjöld lækka hlutfallslega við tilkomu nýs aðila í umrædda þjónustu, skv. nánari fyrirmælum í ákvörðun PFS um kostnaðargreind verð Símans.

Umrædd verð eru bráðabirgðaverð sem gilda munu þar til PFS hefur samþykkt kostnaðargreind verð Símans. Símanum ber að skila PFS kostnaðargreindum verðum eigi síðar en 1. febrúar 2013. Þegar PFS hefur samþykkt hin kostnaðargreindu verð Símans ber félögunum að gera upp mögulegan mismun á þeim verðum og ofangreindum bráðabirgðaverðum. Uppgjöri skal lokið innan mánaðar frá því að kostnaðargreind verð hafa verið samþykkt af PFS.

4.4 Verð fyrir VDSL í aðgangsléið 1

4.4.1 Almennt

Vodafone kvartaði m.a. yfir því að Síminn hefði ekki veitt upplýsingar um stofnkostnað vegna uppsetningar og tenginga í aðgangsléið 1. Krafa Vodafone var m.a. sú að PFS fyrirskipaði Símanum að tilgreina kostnað sem falla myndi á fjarskiptafyrirtæki sem hefðu í hyggju að nýta sér umrædda aðgangsléið. Með því að krefjast heildsöluskipta í öllum tilvikum byði Síminn því aðeins upp á takmarkaða og kostnaðarsama lausn og lyti ekki til hagkvæmnissjónarmiða. Yrði heildsöluskiptir talinn nauðsynlegur þyrfti Síminn að sýna fram á raunverulegan kostnað, ásamt því að taka þátt í kostnaði við uppsetningu þeirra til að tryggja jafnræði. Síminn hefði flutt virðisaukandi þjónustu um fjarskiptanet sín og þyrfti PFS að kanna hvernig greiðslum fyrir slíkan flutning hefði verið háttað milli heildsölu og smásölu Símans.

Síminn sagði að VDSL aðgangur væri ekki hluti kostnaðargreiningar vegna umræddrar aðgangsléiðar. Vodafone hefði talið að verðið í viðmiðunartilboðinu sem gildi um aðgangsléið 1 ætti að innihalda kostnað vegna VDSL. Hið rétta væri að það næði einungis til ADSL. Síminn myndi þó bjóða upp á VDSL í aðgangsléið 1 án lagaskyldu að viðbættum viðbótarkostnaði vegna þeirrar þjónustu. Þegar fjarskiptafyrirtæki óskuðu eftir þjónustu sem fæli í sér aukinn kostnað fyrir þjónustuveitanda væri eðlilegt að sá kostnaður væri borinn af þeim aðila sem óskaði eftir og notaði þjónustuna.

Í ákvörðun PFS nr. 7/2010, um kostnaðargreiningu í bitastraumi, kom fram að ef Símanum bærisk eðlileg og sanngjörn beiðni um annars konar bandbreiða þjónustu en þá sem fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, skyldi Síminn verða við slíkri beiðni þar sem það væri tæknilega mögulegt. Viðsemjandi skyldi þó í slíkum tilvikum greiða *sannanlegan* kostnað sem til félli vegna slíkrar lausnar. Í ákvörðun PFS nr. 12/2010, um viðmiðunartilboð Símans um

⁹ Alcatel SYS – 7210 SAS-M 24F2XFP DC w EUR Power Cord.

¹⁰ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

bitastraumsaðgang, kom fram að Síminn skyldi birta verðskrá þá sem samþykkt var með ákvörðun PFS nr. 7/2010 sem hluta af viðmiðunartilboðinu. Skyldi verðskráin jafnframt innihalda heildsöluverð fyrir þær vörur sem í boði væru auk ADSL þjónustu, þ.m.t. VDSL þjónustu, á aðgangssleiðum 1-4. Nánar tiltekið sagði í ákvörðun PFS nr. 12/2010:

„Síminn skal að lágmarki bjóða öðrum fjarskiptafyrirtækjum upp á sömu xDSL tengingar í heildsölu og smásöludeild Símans býðst, þ.m.t. ADSL, VDSL, ... og birta í viðmiðunartilboði sínu.

Síminn skal jafnframt verða við málefnalegum og sanngjörnum beiðnum um bitastraumsaðgang samkvæmt þeim DSL stöðlum sem hér um ræðir, þó smásöludeild Símans sé ekki að bjóða slíkan aðgang á þeim tíma, séu fyrir því tæknilegar forsendur. Viðsemjandi skal bera sannanlegan útlagðan kostnað af slíkum lausnum. Verði lausnin boðin víðar skal kostnaði skipt jafnt milli þeirra aðila sem bjóða lausnina.“ (undirstrikun PFS)

Þá kom fram í síðastgreindri ákvörðun að í upphaflegu viðmiðunartilboði Símans hefði verið kveðið á um að verð væru háð þeirri tegund aðgangs sem viðsemjandi óskaði eftir. Viðsemjandi bæri auk þess *kostað af tengingu við kerfi Símans*. Vodafone taldi nauðsynlegt að Síminn skilgreindi nánar hver sá kostnaður gæti verið til að tryggja væri að viðsemjandi yrði ekki látinn bera kostnað sem falla ætti á Símann. Síminn benti á að viðsemjandi þyrfti að velja hvaða aðgangssleið hann kysi og yrði að greiða í samræmi við það. Tenging inn á aðgangssleiðir 1-4 væri ekki innifalin í viðmiðunartilboðinu þar sem tenging gæti verið með margvíslegum hætti og ekki endilega háð vöruframboði Símans. Síminn gerði eðlilega kröfu til þess að fá endurgreiddan útlagðan kostnað af tengingu viðsemjanda við kerfi Símans ef um hann væri að ræða. Það var niðurstaða PFS að mikilvægt væri að fram kæmi að *sá kostnaður sem vísað væri til í umræddum skilmála væri í beinum tengslum við tengingu viðsemjanda*. Hins vegar ef um annan kostnað væri að ræða, s.s. kostnað vegna breytinga hjá Símanum sjálfum sem mætti t.a.m. rekja til nauðsynlegrar framþróunar búnaðar eða staðla, þá skyldi hvor aðili bera sinn kostnað. Ef aðrar ástæður lægju að baki breytinga er leiddu til aukins kostnaðar þá skyldi sá aðili er færi fram á breytinguna bera allan þann kostnað sem rekja mætti til breytingarinnar, þ.m.t. kostnað hins samningsaðilans. Eins skyldi viðsemjandi bera þann kostnað sem Síminn yrði fyrir við samhæfingu á upplýsingakerfum. Skyldi málsgrein 3.1 í viðmiðunartilboði Símans því orðast svo:

„Bitastraumsaðgangur er verðlagður samkvæmt viðauka 1. Verð eru háð þeirri tegund aðgangs, sem viðsemjandi óskar. Viðsemjandi ber auk þess kostnað sem til fellur vegna tengingar við kerfi Símans. Skal sá áfallni kostnaður sem vísað er til hér að framan vera sannanlegur, eðlilegur og í samhengi við umfang áætlana viðsemjanda.“ (undirstrikun PFS)

Í viðauka 1 við viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang er fjallað um heildsöluverðskrá fyrir bitastraumsaðgang. Í málsgrein 1.1 er fjallað um verð fyrir aðgangssleið 1. Mánaðarverð á einingu (aðgangshluti nets pr. notandi) er kr. 701. Fram kemur að *uppsetning og tenging* sé ekki innifalin í verðinu. Þá kemur fram í skilyrði 2 í ofangreindri málsgrein að í tilfelli aðgangssleiðar 1 væri settur upp sérstakur búnaður, þ.e. kort eða skiptir á tengiskilum. *Kostnaður við þann búnað og uppsetning hans* væri ekki innifalinn í ofangreindu mánaðargjaldi. Þá kemur fram í skilyrði 5 að þar sem viðbótarbúnaðar væri *þörf*, þannig að hægt væri að veita bitastraumsaðgang, bæri viðsemjandi þann viðbótarkostnað sem fylgdi

kaupum og uppsetningu búnaðarins. Í kafla 4.3 hér að framan hefur PFS kveðið á um stofngjöld og mánaðarleg fjárfestingar- og rekstrargjöld vegna heildsöluskipta.

Í málsgrein 3 í viðauka 1 er fjallað um aðra gjaldaliði. Í málsgrein 3.1 (Búnaðarkaup) kemur fram að setja þurfi upp búnað við tengiskil bæði við ASAM og ISAM og *skal viðsemjandi bera kostnað sem því er samfara*. Í málsgrein 3.2 (Lagna og tengiskostnaður) kemur fram að *viðsemjandi skuli bera kostnað við nauðsynlegar lagnir innanhúss, tengiefni og tengivinnu* sem framkvæma þarf, til að undirbúa bitastraumsaðgang hans. Slík vinna er framkvæmd skv. gjaldskrá Símans um útselda vinnu. Í málsgrein 3.3 (Prófanir) segir að kostnaður vegna vinnu við prófanir sé samkvæmt gjaldskrá um útselda vinnu hjá sérfræðingum Símans. Eftir atvikum er gjaldfært fyrir sérstakan búnað sem notast við prófanir (háð samkomulagi um umfang prófana). Í 4. málsgrein er fjallað um verð fyrir ljósnet Símans. Fram kemur að engar virðisaukandi lausnir séu innifaldar í ofangreindu verði. Að lokum ber viðsemjandi Símans ábyrgð á samtengingu neta.

4.4.2 Mánaðarverð fyrir VDSL aðgang í aðgangsleið 1

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að Símanum ber að veita Vodafone, og öðrum fjarskiptafyrirtækjum, aðgang að aðgangsleið 1 í VDSL á kostnaðargreindum verðum. Það verð sem nú er í verðskrá Símans, kr. 701 per tenging á mánuði, miðast við ADSL tækni. Með ákvörðun PFS nr. 12/2010 fyrirskipaði PFS Símanum að verðskrá skyldi m.a. innihalda VDSL aðgang, en ekki eingöngu ADSL aðgang. Jafnframt kom fram að ef Símanum bærst sanngjörn og málefnaleg beiðni um annars konar bandbreiða þjónustu en fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, skyldi Síminn verða við slíkri beiðni, þar sem það væri tæknilega mögulegt og í samræmi við álagðar kvaðir skv. ákvörðun PFS nr. 8/2008. Viðsemjandi skyldi þó í slíkum tilvikum, greiða sannanlegan kostnað sem til félli vegna slíkrar lausnar. Yrði Síminn við slíkri aðgangsbeiðni skyldi viðmiðunartilboðið uppfært í samræmi við þann aðgang.

Nú eru liðin rúm 2 ár frá því að Vodafone óskaði eftir þeim aðgangi sem hér er til umfjöllunar. PFS hefur ekki ennþá fengið umrædda kostnaðargreiningu til yfirferðar, nema að því er varðar framangreind gjöld fyrir heildsöluskipta, en hefur þó heimildir fyrir því að vinnsla hennar sé á lokastigum. Með vísan til þess hve málið hefur dregist fer PFS fram á það við Símann að umræddri kostnaðargreiningu verði hraðað og skilað til PFS eigi síðar en þann 1. febrúar 2013. Síminn skal ennfremur á sama tíma gefa Vodafone upp bráðabirgða mánaðarverð fyrir VDSL í aðgangsleið 1. Þegar PFS hefur yfirfarið kostnaðargreint verð Símans og samþykkt með eða án breytinga ber fyrirtækjunum að gera upp hugsanlegan mismun aftur í tímann. Slíku uppgjöri skal ljúka innan mánaðar frá því að endanleg ákvörðun PFS um verð liggur fyrir.

4.5 Aðgangur að margvarpi (e. multicast)

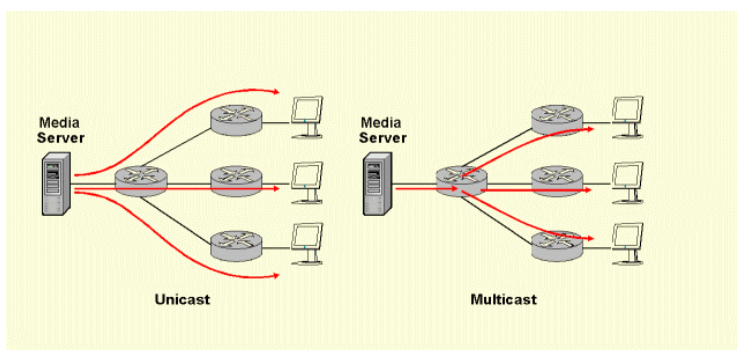
4.5.1 Almennt um margvarp

Eins og fram hefur komið er ágreiningur á milli Vodafone og Símans um hvort aðgangur að svokölluðu margvarpi (e. multicast) hafi falist í ákvörðun PFS nr. 8/2008. Áður en lengra verður haldið telur PFS nauðsynlegt að fjalla almennt um slíka margvarpstækni og notkun hennar í fjarskiptastarfsemi.

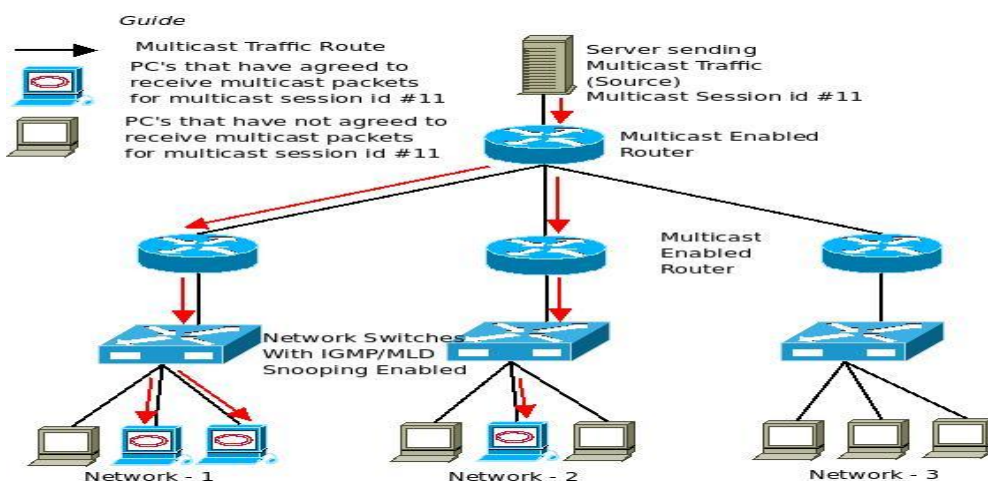
Síaukin krafa er gerð til IP neta um að flytja mikið magn gagna vegna útsendinga myndefnis í rauntíma um netin. Með rauntíma er átt við að myndefnið sé í beinni útsendingu, en ekki í formi skráar sem móttakendur hlaða niður og horfa á síðar. Til að senda myndefni á slíkan hátt má nota:

- Unicast – þar sem hver viðtakandi fær gagnstraum frá netþjóni
- Broadcast – þar sem allir móttakendur á neti fá gagnastrauminn
- Multicast – þar sem valdir móttakendur fá gagnastrauminn

Það sem aðgreinir Unicast og Multicast er hvernig Multicast nýtir betur afkastagetu netsins. Með Unicast hætti þarf netþjónninn og öll netsambönd á milli netþjóns og viðtakenda að anna gagnastraumi fyrir hvern viðtakanda. Með Multicast hætti sendir netþjónninn einungis út einn gagnastraum, en skiptarnir í netinu afrita strauminn þegar netið greinist. Á hverri leið netsins fer því einungis einn gagnstraumur. Hefðbundið vefsjónvarp notar enn Unicast og því sjáum við að vinsælir þjónar anna ekki eftirspurn þegar svo margir notendur óska eftir gögnum að afkastageta þjónsins eða nettengingar hans anna ekki eftirspurn. Hér að neðan má sjá mynd sem sýnir muninn á Unicast og Multicast.



Multicast byggir á því að sett er upp nokkurs konar sýndarnet sem flytur rásir (dagskrár/útsendingar) sem viðtakendur geta tekið, þ.e. komið inn í og farið af eftir eigin hentugleika. Rásirnar hafa nöfn/einkenni og tölva/myndlykill sem óskar eftir því að koma inn í rásina sendir boð um það upp í þann sviss sem hún tengist í netinu. Ef rásin er til staðar hjá skiptinum afritar hann gögn rásarinnar til þeirrar tölvu sem óskaði eftir rásinni. Ef rásin er ekki til staðar áframsendir skiptirinn beiðnina til næsta skiptis ofar í netinu og þannig koll af kalli þar til beiðnin nær til netþjónsins sem sendir út rásirnar á sýndarnetinu. Neðangreind mynd sýnir þetta.



Í tilviki xDSL neta er síðasti punkturinn sem dreifir Multicast rás DSLAM búnaðurinn í símsstöð eða götuskáp (í tilviki VDSL). Segja má að margvarp sé eigind (e. Qualitative) í DSLAM, þ.e. um er að ræða stillingu í DSLAM en ekki sérstakan búnað. Multicast er því notað þegar margir notendur þurfa að fá sömu gögn á sama tíma, svo sem vegna myndfunda, fjarkennslu, vefsjónvarps, stafrænna tússtaflna og ekki síst útsendinga sjónvarpsrása í IPTV-kerfum.

4.5.2 Niðurstaða PFS varðandi margvarp

Megin kjarninn í beiðni Vodafone um aðgangsgleið 1 að xDSL kerfum Símans er að aðgangsgleiðinni fylgi möguleiki Vodafone til að setja upp og stýra sýndarrásum með margvarpsmöguleika og gæðatryggingum sem duga til að starfrækja IPTV kerfi Vodafone á xDSL netum Símans. Vodafone telur kröfuna eðlilega og sanngjarna, en tók fram að viðmiðunartilboð Símans miðaðist hins vegar aðeins við „best effort“ internetþjónustu, sem ekki væri í samræmi við ákvörðun PFS nr. 8/2008 sem gerði ráð fyrir að kaupendur þjónustunnar gætu veitt viðskiptavinum sínum ýmis konar bandbreiða þjónustu, eins og VoIP og IPTV.

Að mati Símans hefði margvarpskvöð ekki verið lögð á félagið með ákvörðun PFS nr. 8/2008 og yrði henni ekki bætt við nema að undangenginni markaðsgreiningu. Ekkert hefði verið fjallað um slíka kvöð í ofangreindri ákvörðun. Í þeim ríkjum sem slíkar kvaðir hefðu verið lagðar á fyrirtæki hefði það verið gert að undangenginni markaðsgreiningu, auk þess sem getið hefði verið um í hvaða tilgangi það væri gert og á hvaða aðgangsgleið. Kvaðir þyrftu að vera skýrar og afdráttarlausar og PFS hefði þurft að rökstyðja sérstaklega álagningu slíkrar kvaðar. Þar sem kvaðir væru íþyngjandi bæri að skýra þær þröngt. Síminn hefur m.a. haldið því fram að óvíst sé að DSLAM búnaður félagsins geti þjónað tveimur IPTV þjónustum samtímis. Þá hefði Vodafone ekki þegið þann aðgang sem Síminn hefði boðið félaginu í samræmi við gildandi viðmiðunartilboð heldur lagt til breytingar á viðmiðunartilboði Símans þar sem margvarps möguleiki væri innifalinn. Smásala Símans fengi sama þjónustuframboð og kjör og önnur fjarskiptafyrirtæki. Aðrir aðilar gætu keypt aðgang að IPTV kerfi Símans í heildsölu og smásölu. Heildsala Símans hefði ekki boðið upp á að dreifa IPTV merki annarra fjarskiptafyrirtækja vegna þess að ekki væru kvaðir á markaði fyrir sjónvarpsdreifingu (markaður 18), þar sem Vodafone væri nú í markaðsráðandi stöðu að mati Símans. Smásala Símans seldi aðeins Sjónvarp Símans en ekki sjónvarp annarra aðila. Önnur fjarskiptafyrirtæki nytu því jafnræðis gagnvart smásölu Símans.

Þrátt fyrir ofangreinda afstöðu Símans hefur félagið tekið fram að það vilji veita Vodafone, og öðrum áhugasömum aðilum, aðgangsgleið 1 með margvarpsmöguleikum ef það reynist tæknilega mögulegt og eðlilegt verð komi fyrir. Prófanir hafi staðið yfir með Vodafone síðustu mánuði og lofi þær góðu.

Í ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði PFS lagt aðgangsgvöð á Símann á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang. Skyldi Síminn verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu á koparheimtaugum í heildsölu. Ennfremur að láta í té aðgang að *tilheyrandi aðstöðu* sem nauðsynleg væri til að bitastraumsaðgangur kæmi að fullum notum og þjónaði þeim tilgangi sem til væri ætlast með kaupum á þjónustunni. Tilgangurinn með kvöðinni var að afnema aðgangshindranir þær sem sköpuðust með lóðrétttri samþættingu

Símans og gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að *ýmis konar bandbreiðri þjónustu*, þ.m.t. sjónvarpsþjónustu. Taldi PFS að samkeppni gæti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aðgangur að neti Símans væri vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda. Þá lagði PFS jafnræðiskvöð á Símann, bæði hvað varðaði verð og aðra skilmála bitastraumsaðgangs. Öll fjarskiptafyrirtæki sem keyptu bitastraumsaðgang skyldu njóta sömu skilmála, gæða og verða og giltu fyrir þjónustudeildir Símans. PFS taldi jafnræðiskvöð nauðsynlega til að önnur fyrirtæki gætu keppt við Símann á fjarskiptamörkuðum. Þá lagði PFS gagnsæiskvöð á Símann og kvað á um að félagið skyldi birta viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang. Skyldi það sundurliðað í *samræmi við þarfir markaðarins*. Skyldi Síminn viðhalda og endurskoða viðmiðunartilboðið eftir þörfum. Í ákvörðun PFS nr. 12/2010, um viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang, voru ofangreindar kvaðir áréttáðar.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að sá aðgangur sem Símanum ber að veita skal fela í sér að viðsemjendur Símans hafi möguleika á að nýta aðganginn til að veita notendum sínum fleiri bandbreiðar þjónustur en einungis hefðbundna internetþjónustu, þ.m.t. sjónvarpsþjónustu. Þá er ljóst að þarfir smásöludeildar Símans eiga ekki að vera ráðandi varðandi heildsöluframboð Símans heldur þarfir markaðarins. PFS taldi að til lengri tíma litíð væru kvaðirnar í þágu samkeppni og til þess fallnar að *auka þjónustuframboð* á markaði fyrir breiðbandsþjónustu og fjarskiptamarkaðinn í heild. Ekki verður séð að framangreindar kvaðir hafi leitt til þess að þjónustuframboð á umræddum markaði hafi aukist, nema hjá Símanum sjálfum, og verður því ekki séð að helsti tilgangur kvaðanna hafi náð fram að ganga.

PFS telur að hin mjög svo þrönga túlkun Símans á umræddum kvöðum hafi skaðað samkeppni á viðkomandi markaði og takmarkað valkosti þeirra heimila sem einungis hafa tengingu í gegnum koparheimtaugar Mílu. Vodafone hefur t.a.m. ekki getað boðið slíkum viðskiptavinum Símans VoIP né IPTV þjónustu sína. PFS telur af og frá að umræddar kvaðir sem stofnunin lagði á Símann hafi aðeins náð til hefðbundinnar internetþjónustu, enda kemur það hvergi fram í ákvörðun PFS nr. 8/2008. Þjónustuframboð Símans í heildsölu verður að endurspeгла að fyrirtækið bjóði í raun bitastraumsaðgang sem er í fullu samræmi við kvaðirnar og gerir viðsemjendum kleift að veita notendum sínum aðgang að margs konar bandbreiðri þjónustu.

Að mati PFS er ótvírætt að framangreindar kvaðir nái til aðgangsleiðar 1 með margvarps möguleikum. Þar er um að ræða *tilheyrandi aðstöðu* sem nauðsynleg er Vodafone til að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast með kaupum á þjónustunni. Slík aðstaða heyrir undir markað 12 (nú markað 5), eins og staðfest hefur verið í nokkrum Evrópulöndum (Belgía, Danmörk, Þýskaland, Ítalía, Svíþjóð og Bretland), en ekki markað fyrir sjónvarpsdreifingu (markaður 18) eins og Síminn hefur ýjað að. Síminn veitir IPTV þjónustu og VoIP þjónustu á kerfum sínum en hefur ekki gert öðrum aðilum slíkt kleift.

Það er því niðurstaða PFS að kveða á um að Síminn skuli veita Vodafone, og öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem þess óska, aðgangsleið 1 með margvarps möguleikum á kostnaðargreindu verði, eins á nánari grein verður gerð fyrir í kafla 4.7.

4.6 Aðgangur að VoIP tækni í aðgangsléið 1

Eins og fram hefur komið snýr ágreiningur málsins m.a. að afhendingu Símans á möguleika fyrir Vodafone til að setja upp og stýra sýndarrásum með gæðastýringu sem dugar til að starfrækja VoIP kerfi Vodafone á xDSL netum Símans.

Í ákvörðun PFS nr. 8/2008 hefði PFS lagt aðgangskvöð á Símann á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang. Skyldi Síminn verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu á koparheimtaugum í heildsölu. Ennfremur að láta í té aðgang að *tilheyrandi aðstöðu* sem nauðsynleg væri til að bitastraumsaðgangur kæmi að fullum notum og þjónaði þeim tilgangi sem til væri ætlast með kaupum á þjónustunni. Tilgangurinn með kvöðinni var að afnema aðgangshindranir þær sem sköpuðust með lóðréttri samþættingu Símans og gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að *ýmis konar bandbreiðri þjónustu*, þ.m.t. netsímaþjónustu. Taldi PFS að samkeppni gæti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aðgangur að neti Símans væri vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda. Þá lagði PFS jafnræðiskvöð á Símann, bæði hvað varðaði verð og aðra skilmála bitastraumsaðgangs. Öll fjarskiptafyrirtæki sem keyptu bitastraumsaðgang skyldu njóta sömu skilmála, gæða og verða og giltu fyrir þjónustudeildir Símans. PFS taldi jafnræðiskvöð nauðsynlega til að önnur fyrirtæki gætu keppt við Símann á fjarskiptamörkuðum. Þá lagði PFS gagnsæiskvöð á Símann og kvað á um að félagið skyldi birta viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang. Skyldi það sundurliðað í *samræmi við þarfir markaðarins*. Skyldi Síminn viðhalda og endurskoða viðmiðunartilboðið eftir þörfum. Í ákvörðun PFS nr. 12/2010, um viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang, voru ofangreindar kvaðir áréttáðar.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að sá aðgangur sem Símanum ber að veita skal fela í sér að viðsemjendur Símans hafi möguleika á að nýta aðganginn til að veita notendum sínum fleiri bandbreiðar þjónustur en einungis hefðbundna internetþjónustu, þ.m.t. netsímaþjónustu. Þá er ljóst að þarfir smásöludeildar Símans eiga ekki að vera ráðandi varðandi heildsöluframboð Símans heldur þarfir markaðarins. PFS taldi að til lengri tíma litið væru kvaðirnar í þágu samkeppni og til þess fallnar að *auka þjónustuframboð* á markaði fyrir breiðbandsþjónustu og fjarskiptamarkaðinn í heild. Ekki verður séð að framangreindar kvaðir hafi leitt til þess að þjónustuframboð á umræddum markaði hafi aukist, nema hjá Símanum sjálfum, og verður því ekki séð að helsti tilgangur kvaðanna hafi náð fram að ganga.

PFS telur að hin mjög svo þrönga túlkun Símans á umræddum kvöðum hafi skaðað samkeppni á viðkomandi markaði og takmarkað valkosti þeirra heimila sem einungis hafa tengingu í gegnum koparheimtaugar Mílu. Vodafone hefur t.a.m. ekki getað boðið slíkum viðskiptavinum Símans VoIP né IPTV þjónustu sína. PFS telur af og frá að umræddar kvaðir sem stofnunin lagði á Símann hafi aðeins náð til hefðbundinnar internetþjónustu, enda kemur það hvergi fram í ákvörðun PFS nr. 8/2008. Þjónustuframboð Símans í heildsölu verður að endurspeglar að fyrirtækið bjóði í raun bitastraumsaðgang sem er í fullu samræmi við kvaðirnar og gerir viðsemjendum kleift að veita notendum sínum aðgang að margs konar bandbreiðri þjónustu. Að mati PFS er ótvírætt að framangreindar kvaðir nái til aðgangsléiðar 1 með VoIP möguleikum. Þar er um að ræða *tilheyrandi aðstöðu* sem nauðsynleg er Vodafone til að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast með

kaupum á þjónustunni. Síminn veitir IPTV þjónustu og VoIP þjónustu á kerfum sínum en hefur ekki gert öðrum aðilum slíkt kleift.

Það er því niðurstaða PFS að kveða á um að Síminn skuli veita Vodafone, og öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem þess óska, aðgangsléið 1 með VoIP möguleikum á kostnaðargreindu verði, eins á nánari grein verður gerð fyrir í næsta kafla.

4.7 Verð fyrir aðgang að margvarpi og VoIP

Vodafone kvartaði m.a. yfir því að Síminn hefði ekki veitt upplýsingar um stofnkostnað vegna uppsetningar og tenginga í aðgangsléið 1. Krafa Vodafone var m.a. sú að PFS fyrirskipaði Símanum að tilgreina kostnað sem falla myndu á fjarskiptafyrirtæki sem hefðu í hyggju að nýta sér umrædda aðgangsléið. Síminn hefði flutt virðisaukandi þjónustu um fjarskiptanet sín og þyrfti PFS að kanna hvernig greiðslum fyrir slíkan flutning hefði verið háttað milli heildsölu og smásölu Símans. PFS hefur kannað þetta atriði og svör Símans eru á þá leið að smásala Símans greiði ekki fyrir margvarpsmöguleika, heldur efnisveitendur, þ.á.m. systurfélagið Skjárinn. Þá kom fram í máli Vodafone að kæmist PFS að þeirri niðurstöðu að það þyrfti að veita Símanum kost á að innheimta kostnað fyrir aukþjónustu, væri farið fram á að Vodafone yrði ekki skyldað til að greiða bráðabirgðagjaldið fyrir aðgang að margvarpi. Vodafone ætti líkt og smásala Símans að fá þessa þjónustu frítt til að byrja með til að tryggja jafnræði.

Síminn sagði að sjónvarpsdreifing væri ekki hluti af kostnaðargreiningu vegna umræddrar aðgangsléiðar. Vodafone hefði talið að verð samkvæmt aðgangsléið 1 ætti að innihalda verð vegna margvarps möguleika. Síminn teldi sér ekki skylt að veita bitastraumsaðgang með margvarps möguleika en myndi þó bjóða slíkan aðgang án lagaskyldu. Sérstakur kostnaður vegna umrædds margvarps möguleika bættist við verð fyrir aðgangsléið 1 þar sem hann hefði verið undanskilin í kostnaðargreiningu á umræddri leið. Þegar fjarskiptafyrirtæki óskuðu eftir þjónustu sem fæli í sér aukinn kostnað fyrir þjónustuveitanda væri eðlilegt að sá kostnaður væri borinn af þeim aðila sem óskaði eftir og notaði þjónustuna. Sú verðlagning sem lægi til grundvallar aðgangsléið 1 hefði verið kostnaðargreind sérstaklega og skýrt væri að aðeins væri um að ræða „best effort“ internet, sbr. ákvörðun PFS nr. 7/2010. PFS hefði lagt áherslu á að Síminn myndi skilja á milli kostnaðar vegna bitastraums og flutnings myndefnis. Kostnaðargreiningin hefði því ekki tekið til margvarps vegna aðgangsléiðar 1. PFS gæti ekki haldið því fram að enginn kostnaður fylgdi því að dreifa IPTV kerfi Vodafone.

PFS ítrekar að ákvörðun stofnunarinnar nr. 7/2010 um verð fyrir bitastraumsaðgang náði eingöngu til þeirra vara sem voru í boði á þeim tíma hjá Símanum, enda byggð á sögulegum kostnaði, en afmarkaði alls ekki hvaða vöruframboð félli undir ákvörðun PFS nr. 8/2008.

Í samræmi við fyrirhugaða niðurstöður úr köflum 4.5 og 4.6 hér að framan ber Símanum að kostnaðargreina aðgangsléið 1 fyrir xDSL, þ.m.t. ADSL og VDSL, með og án margvarps og VoIP möguleika. Ber Símanum að afhenda kostnaðargreiningu eigi síðar en 1. febrúar n.k. Símanum ber fyrir sama tímamark að veita Vodafone upplýsingar um bráðabirgða verð fyrir umrædda margvarps- og VoIP möguleika. Leiðréttu ber mögulegan mismun eftir að PFS samþykkir kostnaðargreint verð Símans í kjölfar framangreindrar kostnaðargreiningar. Skal slíku uppgjóri lokið innan mánaðar frá því að samþykkt verð PFS liggja fyrir.

PFS tekur það sérstaklega fram að Síminn þarf að rökstyðja vel þann hugsanlega aukakostnað sem hlýst af veitingu umræddra margvarps- og VoIP möguleika. Að mati PFS getur sá kostnaður ekki verið verulegur. Í tilviki margvarps m.a. með vísun til hlutdeildar sjónvarpsflutnings í kostnaði xDSL heildsöluþjónustu Símans, sbr. ákvörðun PFS nr. 7/2010 varðandi kostnaðargreiningu Símans fyrir bitastraumsaðgang. Síminn skal gæta þess að tengdir aðilar, m.a. smásala Símans og Skjárinn, greiði sams konar gjald fyrir margvarps- og VoIP möguleika og öðrum yrði gert að gera. PFS mun bera það gjald sem Skjárinn greiðir fyrir margvarps möguleika við hið kostnaðargreinda gjald sem Síminn ætlast til að aðrir muni greiða.

4.8 Uppfærsla viðmiðunartilboðs um bitastraumsaðgang

Eins og fram hefur komið var sú kvöð lögð á Símann með ákvörðun PFS nr. 8/2008 að birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu og þjónustu. Tilboðið skyldi innihalda lýsingu á skilmálum Símans, ásamt verðskrá. Viðmiðunartilboðið eða breytingar á því skyldu lagðar fyrir PFS til samþykktar. Birting viðmiðunartilboðs gæfi öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað væri í boði og tryggði að fyrirtæki yrðu ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem þau hefðu ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skyldi ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins.

PFS samþykkti viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang í maí 2010, sbr. ákvörðun PFS nr. 12/2010. Það viðmiðunartilboð var í samræmi við þarfir markaðarins á þeim tíma. Síminn hefur í því máli sem hér er til umfjöllunar m.a. haldið því fram að VDSL, margvarp og VoIP í aðgangsléið 1 væri ekki í boði þar sem viðmiðunartilboðið kvæði ekki á um slíkan aðgang. Eins og fram kemur hér að framan hyggst PFS mæla fyrir um að Síminn beri að veita slíkan aðgang á kostnaðargreindu verði. Því er ekki unnt að fallast á framangreind sjónarmið Símans.

Að ofangreindu virtu ber Símanum að viðhalda og endurskoða viðmiðunartilboð sitt eftir þörfum í samræmi við þarfir markaðarins á hverjum tíma og bera undir PFS til samþykktar. Ljóst er að þarfir smásöludeildar Símans, eða annarra tengdra aðila, eiga ekki að vera ráðandi varðandi heildsöluframboð Símans heldur þarfir markaðarins. Viðmiðunartilboð Símans um bitastraumsaðgang verður að endurspegla að fyrirtækið bjóði í raun bitastraumsaðgang sem er í fullu samræmi við álagðar kvaðir og geri viðsemjendum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu. Í þessu felst m.a. að Síminn þarf í viðmiðunartilboði sínu að bjóða nægilega mikið vöruframboð og verðflokka þannig að viðsemjendur hafi svigrúm til að aðgreina sig frá Símanum á heildsölumarkaði, t.d. með því að bjóða eigin VoIP þjónustu og eigin IPTV þjónustu á kerfum Símans. Í ákvörðun PFS nr. 12/2010 kom m.a. fram að ef Símanum bæríst sanngjörn og málefnaleg beiðni um annars konar bandbreiða þjónustu en fram kæmi í þjónustuframboði Símans hverju sinni, skyldi Síminn verða við slíkri beiðni, þar sem það væri tæknilega mögulegt og í samræmi við álagðar kvaðir. Yrði Síminn við slíkri aðgangsbeiðni skyldi viðmiðunartilboðið uppfært í samræmi við þann aðgang.

Samkvæmt ofangreindu skal Síminn uppfæra viðmiðunartilboð sitt um bitastraumsaðgang, ásamt viðaukum, til samræmis við þann aðgang sem fjallað er um í máli þessu, þ.e. VDSL, margvarp og VoIP í aðgangsléið 1. Símanum ber að afhenda PFS uppfært viðmiðunartilboð til yfirferðar og samþykktar eigi síðar en 1. febrúar 2013.

4.9 Samstarf í bága við samkeppnislög?

Síminn taldi samstarf um uppbyggingu tiltekinnar þjónustu, þ.e. uppfærslu ASAM staða í ISAM staði, orkaði tvímælis út frá samkeppnislögum. Ef ráðast ætti í slíkt samstarf þyrfti undanþágu Samkeppniseftirlitsins. Vodafone taldi slíkt ekki brot á samkeppnislögum. Samnýting búnaðar væri alþekkt í fjarskiptum, t.d. í formi hýsingar, samnýtingar á samböndum og samnýtingar á stoðbúnaði. Auk þess væri tillaga Vodafone um samstarf við uppfærslu ASAM staða í ISAM staði aðskilin frá umræddri beiðni um aðgang að VDSL og margvarpi í aðgangssleið 1.

PFS lítur svo á að hugmynd Vodafone um samstarf um uppbyggingu ISAM í kerfi Símans sé ekki til umfjöllunar í máli þessu. Vodafone hefur sérstaklega tekið fram að sú tillaga hafi verið aðskilin frá beiðni um þann aðgang sem hér hefur verið fjallað um.

4.10 Krafa Símans um niðurfellingu kvaða

Síminn krafðist þess að PFS myndi fella niður kvaðir á viðkomandi markaði, sbr. 24. gr. stjórnisýslulaga, þar sem greining sú sem ákvörðun PFS nr. 8/2008 byggði á væri orðin of gömul.

Eins og Símanum ætti að vera vel kunnugt um er ekki unnt að leggja á kvaðir, breyta þeim eða afnema nema í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar. Það mál sem hér er til umfjöllunar varðar túlkun á ákvörðun PFS nr. 8/2008 sem tekin var í kjölfar markaðsgreiningar á heildsölumarkaði fyrir bitastraumaðgang og varðar eftirfylgni PFS á þeim kvöðum sem þar voru lagðar á Símann. Þó sú markaðsgreining sé vissulega komin nokkuð til ára sinna gilda umræddar kvaðir þar til ný greining hefur farið fram. PFS hefur á síðustu misserum unnið að frumdrögum að nýrri markaðsgreiningu á viðkomandi markaði sem ætlunin er að efna til innanlandssamráð um síðar í desember. Endanleg niðurstaða þeirrar markaðsgreiningar ætti að líta dagsins ljós með ákvörðun, í kjölfar samráðs við ESA, vorið 2013.

4.11 [...] ¹²

[...] ¹³

4.12 Samandregin niðurstaða

Það er niðurstaða PFS að Síminn skuli verða við beiðni Vodafone um aðgang að aðgangssleið 1 í xDSL, þ.m.t. VDSL, með margvarps- og VoIP möguleikum á kostnaðargreindum verðum, án ástæðulauss dráttar. Þetta þýðir að umræddri aðgangssleið skal fylgja möguleiki fyrir Vodafone til að setja upp og stýra sýndarrásum með margvarpsmöguleika og gæðastýringu sem dugar til að starfrækja IPTV kerfi Vodafone á xDSL netum Símans. Ennfremur möguleiki á að starfrækja VoIP kerfi Vodafone á umræddum netum Símans. Ljúka skal öllum prófunum og innleiðingu ferla í tengslum við umræddan aðgang eigi síðar en 1. febrúar 2013.

¹² Fellt brott vegna trúnaðar.

¹³ Fellt brott vegna trúnaðar.

Í tilviki VDSL, þar sem DSLAM búnaður er staðsettur í götuskápum er Símanum heimilt, að svo stöddu, að veita umræddan aðgang í búnaði í símstöðvum, enda getur slíkur búnaður flokkast undir búnað sem er sambærilegur DSLAM í þessu sambandi. Slík lausn skal þó ekki fela í sér aukinn kostnað fyrir Vodafone. Kveðið verður á um nánari útfærslu umrædds aðgangs í markaðsgreiningu á bitastraumsmarkaði (markaður 5) sem nú er í vinnslu hjá PFS.

Heildsöluskiptar skulu notaðir í öllum tilvikum enda er sú lausn að ýmsu leyti heppilegri en sú lausn sem PFS kvað á um í boðunarbréfi sínu. Sú lausn er einfaldari, öruggari, einsleitari og felur í sér meiri skalanleika, auk þess að vera hagkvæmari að mati PFS fyrir Vodafone og hugsanlega nýja aðila eftir að Síminn féllst á að taka þátt í kostnaðinum.

Þegar Vodafone hefur formlega skuldbundið sig til að panta heildsöluskipta skulu ekki líða meira en 3 mánuðir þar til þeir eru formlega komnir í notkun og formleg veiting þjónustunnar hefst. Innan þeirra tímamarka þarf Síminn að panta umrædda skipta, flytja þá til landsins, setja þá upp og gera þá tilbúna til notkunar. Síminn er þó hvattur til að hraða þessu ferli eins og unnt er.

Vodafone skal greiða 250.000 kr. stofngjald fyrir hvern heildsöluskipti, vegna kostnaðar við uppsetningu, frágang og skilgreiningar á DSLAM VLAN stillingum á móti viðkomandi heildsöluskipti. Þá skal Vodafone greiða mánaðarlegt fjárfestingar- og rekstrarkostnaðargjald að fjárhæð 14.777 kr. fyrir 1 Gb/s og 18.538 kr. fyrir 10 Gb/s. Í framangreindu gjaldi hefur verið tekið tillit til fjárfestingar- og rekstrarkostnaðar sem skiptist á tvo aðila og innifelur m.a. kaup á heildsöluskipti, árlegt leyfisgjald, hýsingu búnaðar og eftirlit. Umrædd mánaðargjöld skulu lækka hlutfallslega við tilkomu nýs aðila í umrædda þjónustu. Ofangreindur kostnaður skal vera algjörlega aðskilinn frá mánaðarlegum aðgangsgjöldum fyrir xDSL þjónustu. Umrædd verð eru bráðabirgðaverð sem gilda munu þar til PFS hefur samþykkt kostnaðargreind verð Símans.

Síminn skal afhenda PFS öll verð í tengslum við umræddan aðgang, ásamt undirliggjandi kostnaðargreiningu, eigi síðar en 1. febrúar 2013. PFS skal yfirfara umrædda kostnaðargreiningu og mæla fyrir um endanleg verð með ákvörðun. Eigi Vodafone viðskipti við Símann þar sem notast er framangreind bráðabirgðaverð Símans ber félögunum að gera hugsanlegan mismun upp þegar endanleg niðurstaða PFS liggur fyrir varðandi verðin. Skal slíku uppgjöri lokið innan mánaðar frá því að endanleg niðurstaða PFS varðandi verðin liggur fyrir.

Síminn skal afhenda PFS uppfært viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang, þar sem þau atriði sem hér hefur verið kveðið á um koma fram, eigi síðar en 1. febrúar 2013.

Ákvörðunarorð

Síminn skal verða við beiðni Vodafone um aðgang að aðgang sleið 1 í xDSL, þ.m.t. VDSL, með margvarps- og VoIP möguleikum á kostnaðargreindum verðum, án ástæðulauss dráttar. Umræddri aðgang sleið skal fylgja möguleiki fyrir Vodafone til að setja upp og stýra sýndarrásum með margvarpsmöguleika og gæðastýringu sem dugar til að

starfrækja IPTV kerfi Vodafone á xDSL netum Símans. Ennfremur möguleiki á að starfrækja VoIP kerfi Vodafone á umræddum netum Símans. Ljúka skal öllum prófunum og innleiðingu ferla í tengslum við umræddan aðgang eigi síðar en 1. febrúar 2013.

Í tilviki VDSL, þar sem DSLAM búnaður er staðsettur í götuskápum er Símanum heimilt, að svo stöddu, að veita umræddan aðgang í búnaði í símstöðvum, enda getur slíkur búnaður flokkast undir búnað sem er sambærilegur DSLAM í þessu sambandi. Slík lausn skal þó ekki fela í sér aukinn kostnað fyrir Vodafone.

Heildsöluskiptar skulu notaðir í öllum tilvikum. Þegar Vodafone hefur formlega skuldbundið sig til að panta heildsöluskipta skulu ekki líða meira en 3 mánuðir þar til þeir eru formlega komnir í notkun og formleg veiting þjónustunnar hefst.

Vodafone skal greiða 250.000 kr. stofngjald fyrir hvern heildsöluskipti, vegna kostnaðar við uppsetningu, frágang og skilgreiningar á DSLAM VLAN stillingum á móti viðkomandi heildsöluskipti. Þá skal Vodafone greiða mánaðarlegt fjárfestingar- og rekstrarkostnaðargjald að fjárhæð 14.777 kr. fyrir 1 Gb/s og 18.538 kr. fyrir 10 Gb/s. Umrædd mánaðargjöld skulu lækka hlutfallslega við tilkomu nýs aðila í umrædda þjónustu. Ofangreindur kostnaður skal vera algjörlega aðskilinn frá mánaðarlegum aðgangsgjöldum fyrir xDSL þjónustu. Umrædd verð eru bráðabirgðaverð sem gilda munu þar til PFS hefur samþykkt kostnaðargreind verð Símans.

Síminn skal afhenda PFS öll verð í tengslum við umræddan aðgang, ásamt undirliggjandi kostnaðargreiningu, eigi síðar en 1. febrúar 2013. PFS skal yfirfara umrædda kostnaðargreiningu og mæla fyrir um endanleg verð með ákvörðun. Eigi Vodafone viðskipti við Símann þar sem notast er við framangreind bráðabirgðaverð Símans ber félögunum að gera hugsanlegan mismun upp þegar endanleg niðurstaða PFS liggur fyrir varðandi verðin. Skal slíku uppgjöri lokið innan mánaðar frá því að endanleg niðurstaða PFS varðandi verðin liggur fyrir.

Síminn skal afhenda PFS uppfært viðmiðunartilboð um bitastraumsaðgang, þar sem þau atriði sem hér hefur verið kveðið á um koma fram, eigi síðar en 1. febrúar 2013.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 39/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Reykjavík, 14. desember 2012

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson