

**Viðauki A**



**PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN**

**– Markaðsgreining –  
Heildsölumarkaður fyrir aðgang að koparheimtaugum  
(markaður 11)**

**21. desember 2007**

# Efnisyfirlit

<b>SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR.....</b>	<b>1</b>
<b>1 INNGANGUR .....</b>	<b>3</b>
1.1 ALMENNT.....	3
1.2 FJARSKIPTALÖGGJÖF.....	4
1.3 FRAMKVÆMD MARKAÐSGREININGAR HJÁ PFS .....	5
1.4 ALMENNT UM MARKAÐSSKILGREININGU .....	6
1.4.1 Afmörkun vörumarkaðs .....	6
1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs.....	7
1.4.3 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði.....	8
<b>2 LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMÖRKUÐUM.....</b>	<b>8</b>
2.1 LÝSING Á HEIMTAUGUM.....	8
2.2 SMÁSÖLUMARKAÐURINN .....	12
2.3 STAÐAN Á HEILDSÖLUMARKAÐI.....	13
2.4 STAÐGANGA.....	15
<b>3 LANDFRÆÐILEG AFMÖRKUN Á VIÐKOMANDI MARKAÐI .....</b>	<b>17</b>
<b>4 MARKAÐSGREINING .....</b>	<b>18</b>
4.1 INNGANGUR .....	18
4.2 MARKAÐSHLUTDEILD .....	18
4.3 HEILDARSTÆRÐ FYRIRTÆKIS .....	19
4.4 AÐGANGSHINDRANIR.....	20
4.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp.....	20
4.4.2 Óafturkræfur kostnaður.....	22
4.4.3 Stærðarhagkvæmni.....	22
4.4.4 Breiddarhagkvæmni.....	23
4.4.5 Aðgangur að fjármagni.....	23
4.4.6 Vaxtarhindranir.....	24
4.4.7 Afgreiðslukerfi.....	24
4.4.8 Lóðrétt samþætting.....	25
4.5 SAMNINGSSTYRKUR KAUPENDA.....	25
4.6 MÖGULEG SAMKEPPNI .....	26
4.7 SAMANTEKT OG NIÐURSTÖÐUR.....	26
<b>5 MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK .....</b>	<b>27</b>
5.1 ALMENNT.....	27
5.2 MAT PFS Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI .....	28
<b>6 ÁLAGNING KVAÐA.....</b>	<b>29</b>
6.1 ALMENNT UM KVAÐIR.....	29
6.2 SAMKEPPNISVANDAMÁL .....	30
6.2.1 Almenn.....	30
6.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði.....	30
6.3 GILDANDI KVAÐIR SKV. ELDRI FJARSKIPTALÖGUM .....	32
6.4 ÁLAGNING KVAÐA SKV. NÝJUM FJARSKIPTALÖGUM .....	33
6.4.1 Kvöð um að veita aðgang að koparheimtaugum .....	34
6.4.2 Kvöð um jafnræði .....	38
6.4.3 Kvöð um gagnsæi.....	39
6.4.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.....	40
6.4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.....	42
6.5 NIÐURSTAÐA.....	45
<b>7 MAT Á ÁHRIFUM ÁLAGÐRA KVAÐA .....</b>	<b>46</b>

## Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir aðgang að koparheimtaugum, þ.m.t. skiptur aðgangur (markaður 11). Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að heimilt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

Skjalið hefur verið lagt fram sem grundvöllur samráðs innanlands og hefur að geyma niðurstöður PFS á framangreindum markaði.

Í kafla 1 er gerð grein fyrir þeim lagaramma sem markaðsgreiningin styðst við og þar er almenn lýsing á framkvæmd markaðsgreiningar og markaðsskilgreiningu.

Í köflum 2 og 3 er markaður fyrir koparheimtaugar skoðaður og skilgreindur í samræmi við tilmæli og leiðbeiningar ESA, bæði þjónustumarkaður og landfræðilegur markaður. Að mati PFS fellur eftirfarandi þjónusta undir þennan markað: Aðgangur að koparheimtaugum og hluta úr þeim alls staðar á landinu.

Í kafla 4 er að finna greiningu á viðkomandi markaði og fjallað um helstu þætti sem hafa áhrif á markaðsstöðu starfandi fyrirtækja.

Í kafla 5 er að finna niðurstöður markaðsgreiningar og útnefningu á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Komist var að þeirri niðurstöðu að Míla ehf. hafi umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 11.

Að lokum er í kafla 6 að finna lýsingu á kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu ehf. Helstu atriði kvaða sem PFS hyggst leggja á Mílu ehf. í sambandi við leigu á koparheimtaugum í heildsölu, (markaður 11), eru:

1. Kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að heimtaugum og þjónustu á heildsölustigi. Gjöld fyrir aðgang skulu vera byggð á kostnaði. Aðgang sem veittur hefur verið öðrum keppninautum hvort sem er með framboði á heimtaugaleigu eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS.
2. Kvöð um að gæta jafnræðis við leigu koparheimtauga. Míla ehf. skal veita öllum leigjendum heimtauga þ.m.t. eigin deildum og tengdum fyrirtækjum, þjónustu með sömu skilmálum, afgreiðsluhraða, verðum, gæðum og framboði. Míla ehf. skal senda PFS fyrir 1. júlí ár hvert skriflegt yfirlit úr bókhaldi um það hvernig jafnræði í verðum hefur verið viðhaldið.
3. Kvöð um að viðhafa gagnsæi við leigu koparheimtauga. Míla ehf. skal birta opinberlega upplýsingar sem varða aðgang að koparheimtaugum, t.d. um bókhald fyrir heimtaugarnar, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá. Hluti þessarar kvaðar er að Míla ehf. skuli gefa út viðmiðunartilboð um heimtaugar sem verði viðhaldið og uppfært eftir þörfum og lagt upphaflega fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum eftir gildistöku ákvörðunar um markað 11.

4. Kvöð um að skilja í bókhaldi rekstur koparheimtauga frá öðrum rekstri. Míla ehf. skal fyrir 1. apríl árlega afhenda PFS álitsgerð sem inniheldur upplýsingar og yfirlit vegna kvaðarinnar um bókhaldslegan aðskilnað. Álitsgerðin skal unnin af óháðum aðila sem býr yfir kunnáttu og færni á því sviði.

5. Kvöð um að ákveða gjaldskrá fyrir leigu á koparheimtaugum og tengda aðstöðu á grundvelli kostnaðar og að sæta eftirliti PFS með gjaldskránni. Gjaldskráin skal vera sundurliðuð í grunnverð, aukagjald fyrir skiptan aðgang og gjöld fyrir tengda aðstöðu. Grunnverð koparheimtauga skal reiknast út frá árlegum rekstrarkostnaði heimtaugakerfisins sem skal byggjast á sögulegum kostnaði og skal gilda sem meðalverð fyrir landið allt. Míla ehf. skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga á heimtaugaleigu, eigi síðar en sex mánuðum eftir gildistöku ákvörðunar um markað 11, sem þróar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá en PFS mun jafnframt taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt. PFS mun jafnframt meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar hvort hentugra er að styðjast við LRIC<sup>1</sup> aðferð frekar en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

---

<sup>1</sup> Langtíma viðbótarkostnaður

# 1 Inngangur

## 1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur greiningu Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) á heildsölumarkaði fyrir aðgang að koparheimtaugum (þ.m.t. skiptur aðgangur), markaður 11. Byrjað er á því að skilgreina þjónustumarkað og landfræðilegan markað, þá er viðkomandi markaður greindur og ef tilefni er til er eitt eða fleiri fyrirtæki útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk<sup>2</sup> og lagðar á viðkomandi fyrirtæki viðeigandi kvaðir. Markaðsgreiningin er grundvöllur þess að hægt sé að leggja sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk.

2. Þetta skjal er lagt hér fram að loknu samráði innanlands, skv. 6. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. PFS bárust athugasemdir frá markaðsaðilum og Samkeppniseftirlitinu við niðurstöður greiningar og drög að ákvörðun PFS á viðkomandi markaði Hefur PFS endurskoðað drögin með hliðsjón af þeim athugasemdum sem bárust, áður en þau voru send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, og tilmælum ESA um tilkynningu skv. 7. gr. rammtilskipunar<sup>3</sup>. Með bréfi, dags. 10. desember 2007, barst PFS álit ESA á framangreindum drögum. Kemur þar fram að ESA gerir engar athugasemdir við greininguna. Hér á eftir er því að finna niðurstöður greiningar PFS á viðkomandi markaði, óbreytta frá því hún var send ESA.

3. Þegar frumdrög að markaðsgreiningu voru birt til umsagnar var það Síminn hf. sem leigði út heimtaugar og tengda aðstöðu. Eftir að athugasemdir umsagnaraðila bárust PFS var fyrirtækinu skipt þannig að til varð systurfélagið Míla ehf. sem nú sér um rekstur heimtaugakerfisins. Á aðalfundi Símans þann 15. mars 2007 samþykktu hluthafar félagsins skipulagsbreytingar á samstæðu Símans. Fjarskiptanet fyrirtækisins var skilið frá annarri starfsemi og stofnað sérstakt móðurfélag innan Símasamstæðunnar, Skipti hf. Skipting Símans var liður í skipulagsbreytingu í samstæðu Símans þar sem hver rekstrareining, þ.e. fjarskiptaþjónusta, fjarskiptanet og fasteignir eru rekin sem dótturfélög í eigu Skipta hf., sem er móðurfélag sem ekki hefur annan rekstur með höndum en þann sem fylgir eignarhaldi í öðrum félögum og að koma fram fyrir Símasamstæðuna sem samnefni. Fjarskiptarekstur Símasamstæðunnar skiptist nú aðallega á milli Símans og Mílu. Míla á og starfrækir allar koparheimtaugar í landinu sem falla undir markað 11 og ná þær til mikils meirihluta heimila og fyrirtækja. Síminn rekur m.a. talsímaþjónustu, internetþjónustu og stafræna sjónvarpsþjónustu og leigir til þess koparheimtaugar af Mílu. Síminn er án vafa stærsti viðskiptavinur Mílu. Fyrirtækin eru enn hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu og í eigu sömu aðila og áður. Stjórnunarleg tengsl eru milli fyrirtækjanna og eru allir stjórnarmenn Mílu í stjórnendastöðum hjá Símanum. Því hefur þessi breyting á skipulagi samstæðunnar ekki áhrif á niðurstöður markaðsgreiningarinnar. Sú greining sem gerð var á stöðu Símans á markaði 11 á að öllu leyti við Mílu eftir skipulagsbreytinguna. Engin breyting varð á markaðshlutdeild

<sup>2</sup> Á ensku “significant market power (SMP)”.

<sup>3</sup> Tilmæli Eftirlitsstofnunar EFTA frá 14. júlí 2004 um tilkynningar, fresti og samráð sem kveðið er á um í 7. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (nr. 193/04/COL), EES-viðbætur nr. 21, frá 27.4.2006 (íslensk útgáfa).

við skiptingu Símans og Míla nýtur áfram þess styrks sem fellst í heildarstærð samstæðunnar á fjarskiptamarkaðnum.

Póst- og fjarskiptastofnun uppfærði frumdrögin með tilliti til aðilaskipta Símans og Mílu í markaðsgreiningunni og birti aftur til umsagnar aðilanna, þann 24. ágúst sl., og var þeim gefið færi á að koma að athugasemdum sínum varðandi þá ákvörðun stofnunarinnar að færa aðild að málinu frá Símanum yfir til Mílu. Engar athugasemdir bárust frá fyrirtækjunum varðandi þetta atriði.

Jafnframt hefur gagnaveitusvið Orkuveitu Reykjavíkur (OR) verið fært inn í sérstakt fyrirtæki, Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR), sem er í 100% eigu Orkuveitu Reykjavíkur. GR var skráð sem fjarskiptafyrirtæki hjá PFS þann 22. mars 2007 og OR afskráð sem fjarskiptafyrirtæki frá 16. apríl á þessu ári. Þessar breytingar hafa engin áhrif á niðurstöður markaðsgreiningarinnar.

4. Markaðir og greining á þeim eru ekki varanleg heldur verður um reglulega endurskoðun að ræða. Markaði sem breytast stöðugt og verulega þarf að skoða á ný innan skynsamlegra tímamarka. Markaðirnir eru greindir með tilliti til þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem miðað er við ætti að endurspeglar sérkenni viðkomandi markaðs og áætlaðan tíma þar til næsta markaðsgreining á honum fer fram<sup>4</sup>.

## 1.2 Fjarskiptalöggjöf

5. Þann 25. júlí 2003 tóku gildi á Íslandi lög um fjarskipti. Lögin, sem eru nr. 81/2003, innleiða fjórar tilskipanir Evrópusambandsins um fjarskipti<sup>5</sup> og eina tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum<sup>6</sup>. Fjarskiptalöggjöfinni er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

6. Fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir vöru- og þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina þessa skilgreindu markaði og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að það ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki hafi umtalsverðan markaðsstyrk, þá er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu

<sup>4</sup> Sjá málsgrein 20 í EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks accordance with directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

<sup>5</sup> Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við, fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (aðgangs- og samtengingartilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2002 um veitingu heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (heimildartilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnsýslu um fjarskiptanet og þjónustu (rammatilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutilskipun).

<sup>6</sup> Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki hafa umtalsverðan markaðsstyrk ber stofnuninni að útnefna að þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir. PFS ber að leggja a.m.k. eina kvöð á fyrirtæki sem hefur verið útnefnt. Hafi fyrirtækið áður verið útnefnt skv. eldri fjarskiptalögum skal PFS endurskoða þær kvaðir sem lagðar hafa verið á og ákveða hvort þeim verði viðhaldið, breytt eða þær felldar niður.

7. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreininguna. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk<sup>7</sup> og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði<sup>8</sup>. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar<sup>9</sup> (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”) og tilmæli<sup>10</sup> (hér eftir kölluð “tilmælin”) og mun PFS hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG<sup>11</sup>) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni<sup>12</sup>.

8. Í tilmælum um viðkomandi markaði hafa verið skilgreindir fyrirfram 18 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við fjarskiptalögin og skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi þá getur komið til þess að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin því sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki.

### 1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

9. Skipta má framkvæmd markaðsgreiningar í þrjá áfanga<sup>13</sup>:

- 1) Skilgreina viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilega markaði.
- 2) Greina hvern hinna skilgreindu markaða, kanna hvort samkeppnin á þeim sé virk og taka ákvörðun um hvort þar finnist eitt eða fleiri fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.
- 3) Taka ákvörðun um hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

<sup>7</sup> Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic networks and services, 2002/C 165/3.

<sup>8</sup> Commission Recommendation and Explanatory Memorandum on Relevant Product or Service Markets within the Electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with directive 2002/21/EC, 11/02/2003, C(2003)497.

<sup>9</sup> Sjá skjalið sem vísað er til í 2. neðanmálgrein.

<sup>10</sup> EFTA Surveillance Authority Recommendation of 14 July 2004 on relevant product or service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services, as incorporated into the Agreement on the European Economic Area, No 19/04/COL.

<sup>11</sup> Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

<sup>12</sup> Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version May 2006. ERG (06) 33. Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: [http://erg.eu.int/doc/meeting/erg\\_06\\_33\\_remedies\\_common\\_position\\_june\\_06.pdf](http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf)

<sup>13</sup> Sjá umfjöllun í kynningarriti um markaðsgreiningu sem PFS útbjó og birt var í október 2003.

10. Í þessu skjali er að finna niðurstöður PFS í öllum þremur áföngunum. Þessar niðurstöður byggja á drögum PFS að greiningu á viðkomandi markaði sem lögð voru fram til samráðs með bréfi, dags. 27. september 2006. Þær athugasemdir sem bárust hafa verið teknar saman og er þeim svarað í viðauka B með drögum að ákvörðun um markað 11. Þá hefur greining á viðkomandi markaði verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina, auk þess sem öll tölfræði hefur verið uppfærð í samræmi við fyrirliggjandi tölur í árslok 2006.

11. PFS safnar reglulega tölfræðilegum upplýsingum um viðkomandi markað frá þeim fyrirtækjum sem þar starfa. Með bréfi, dags. 8. júlí 2004, sendi PFS út spurningalista til skráðra fjarskiptafyrirtækja um markaði 7, 11, 12, 13 og 14. Auk þess var öllum hagsmunaaðilum gefinn kostur á að senda inn athugasemdir. Með bréfi, dags. 29. ágúst 2005, gaf PFS öllum skráðum fjarskiptafyrirtækjum tækifæri að nýju til að senda inn athugasemdir um markaði 11 og 12. Einnig hefur stofnunin safnað upplýsingum með sjálfstæðri neytendakönnun<sup>14</sup> um vitund og hegðun neytenda á fjarskiptamarkaði og gert verðsamanburð innanlands og utan út frá gagnagrunni Teligen.

#### 1.4 Almennt um markaðsskilgreiningu

12. Skv. 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal PFS skilgreina þjónustumarkað eða vörumarkaði<sup>15</sup> og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Eins og fram hefur komið er nauðsynlegt fyrir PFS að meta hvort markaðirnir eins og þeir hafa verið skilgreindir í tilmælunum falli að íslenskum aðstæðum. Það þarf að skilgreina bæði þjónustu- og landfræðilegan markað áður en hægt er að meta hvort markaðsaðstæður séu þannig að nauðsynlegt sé að leggja á kvaðir.

##### 1.4.1 Afmörkun vörumarkaðs

13. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru skilgreind sem vara eða þjónusta, sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, ekki einungis á grundvelli hlutlægra eiginleika vörunnar, fyrirhugaðri notkun kaupanda á henni og verði, heldur einnig með tilliti til samkeppnisskilyrða og/eða skilyrða eftirspurnar og framboðs. Þær vörur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og samanstandur hver markaður af vörum sem hafa innbyrðis staðgengi. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hver annarrar eru ekki á sama markaði.

14. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekins

---

<sup>14</sup> PFS hefur nú þegar látið IMG Gallup gera fyrir sig tvær símakannanir. Sú fyrri var gerð 26. febrúar – 10. mars 2004 og sú seinni 6.- 18. apríl 2005. Úrtakið í báðum könnunum var 1.350 manns af öllu landinu, sem valdir voru með slembiúrtaki úr þjóðskrá. Skýrslur með niðurstöðum könnunarinnar eru á heimasíðu PFS [www.pfs.is](http://www.pfs.is).

<sup>15</sup> Hér eftir er verður hugtakið vara og þjónusta notuð jöfnun höndum.



fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að vara þeirra falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga)<sup>16</sup>.

15. Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni. Möguleg samkeppni er þriðji samkeppnisþátturinn sem hefur áhrif á hegðun fyrirtækja. Sá munur er á mögulegri samkeppni og framboðsstaðgöngu að framboðsstaðganga getur gerst með minni fyrirvara en möguleg samkeppni. Að auki krefst framboðsstaðganga ekki eins mikilla fjárfestinga og ný fyrirtæki þurfa að ráðast í þegar þau koma á markað. Mat á mögulegri samkeppni er gert í þeim tilgangi að sjá hvort aðgangshindranir séu fyrir hendi sem takmarki eðlilega samkeppni.

16. SSNIP-prófið<sup>17</sup> hefur verið notað til að mæla hugsanlega staðgöngu. Skv. SSNIP-prófinu er um staðgöngu milli vara eða þjónustu A og B að ræða ef lítil (5-10%) en marktæk og varanleg verðhækkun á vöru A hefur þær afleiðingar að viðskiptavinir fari í staðinn að kaupa vöru B sem verður til þess að verðhækkun A verði óarðbær vegna sölutaps. Ef slík verðhækkun reynist aftur móti arðbær má telja að ekki sé um staðgöngu að ræða.

17. Framangreind aðferð kallar á umfangsmikla gagnaöflun sem oft er erfið í framkvæmd. Það er hins vegar ekki skilyrði að SSNIP-prófið sé notað við að skilgreina markaði. Aðrar aðferðir koma einnig til greina. Notast má við hagrænar mælingar á framboði og eftirspurn á markaði ef slíkar rannsóknir eru fyrir hendi. Við mat á eftirspurn þarf einnig að taka mið af aðgangi notenda að upplýsingum og athuga hvort hindranir komi í veg fyrir að þeir geti skipt um þjónustuaðila. Ef notandi stendur frammi fyrir verulegum kostnaði vilji hann skipta frá þjónustu A til þjónustu B ættu þessar tvær þjónustur ekki að tilheyra sama þjónustumarkaði. Við mat á framboði þarf einnig að taka mið af raunverulegum kostum seljenda á að breyta starfsemi sinni ásamt lagaskilyrðum sem gætu tafið eða hindrað innkomu samkeppnisaðila á markað.

#### 1.4.2 Afmörkun landfræðilegs markaðs

18. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Meginreglan er að miðað er við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu vöru eða þjónustu hvort heldur er framboðs- eða eftirspurnarmegin ef lítil en varanleg verðhækkun á sér stað eins og lýst var hér að ofan.

19. Landfræðilegur markaður er það svæði þar sem vörur eða þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði sem staðbundna, svæðisbundna, landið allt eða milli landa, þ.e. að þeir nái yfir fleiri ríki. PFS hefur þó ekki heimild til þess að afmarka upp á sitt eindæmi fjölpjódlega markaði. Ef markaður

<sup>16</sup> Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og kafla 3,1 í Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar.

<sup>17</sup> SSNIP er skammstöfun á enska orðasambandinu „small but significant non-transitory increase in price”. SSNIP-prófið er einnig kallað “the hypothetical monopolist test”. Sjá málsgrein 41 í leiðbeiningunum þar sem þetta er nánara útskýrt.

er talin ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.

20. Tvennt skiptir miklu máli við landfræðilega afmörkun á markaði; annars vegar umfang og dreifing fjarskiptanets og hins vegar verð. Ef fjarskiptanet dreifist yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Ef dreifing netsins er svæðisskipt og engin skörun er á milli svæða er það vísbending um að afmörkunin skuli vera svæðisskipt. Ef verðið er það sama yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Sé verðið ólíkt eftir svæðum er það sterk vísbending um að ekki sé fyrir hendi staðganga framboðs- eða eftirspurnarmegin og að um aðskilda landfræðilega markaði sé að ræða.

### 1.4.3 Skilyrði þess að skilgreina megi aðra markaði

21. PFS getur skilgreint aðra markaði en þá sem eru í tilmælum ESA, t.d. vegna sérstakra aðstæðna hér á landi. Í þeim tilvikum skal hafa samráð við ESA. Þegar skilgreina á aðra markaði þurfa eftirfarandi skilyrði að vera uppfyllt svo hægt sé að leggja á þá kvaðir:

- 1) Hindranir eru á því að komast inn á markaðinn.
- 2) Markaðurinn hefur ekki eiginleika sem þarf til þess að þar sé virk samkeppni.
- 3) Almennar samkeppnisreglur duga ekki til að afnema hindranir eða efla samkeppni.

22. Framangreind skilyrði eru að mati framkvæmdastjórnar ESB og ESA til staðar á þeim 18 mörkuðum sem skilgreindir hafa verið fyrirfram í tilmælunum.

## 2 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumörkuðum

### 2.1 Lýsing á heimtaugum

23. Eftirfarandi þjónustumarkaðir sem hér eru til skoðunar samsvara markaði 11 í tilmælum EFTA en hann flokkast undir heilidsölumarkað:

- heimtaugar á koparlínupari
- heimtaugagreinar
- skiptur aðgangur

24. Heimtaug er heiti notað um símalínu sem tengir nettengipunkt hjá notanda við tengigrind símstöðvar eða sambærilegan búnað. Koparheimtaugar eru í flestum tilvikum tveggja eða fjögurra víra koparlínur og þjóna hver fyrir sig einum viðskiptavini. Jarðstrengir sem liggja frá símstöðvum geta verið með allt að 1000 koparlínum eða meira í einstaka tilfellum. Stærstu jarðstrengirnir eru lagðir út frá símstöðvunum en eftir því sem lengra dregur frá símstöð greinast strengirnir oftast í minni strengi og síðasta spottann frá götuskáp inn í hús eru lagðir strengir með fáeinum línum nema þegar um er að ræða fyrirtæki, stofnanir eða stór fjölbýlishús. Dæmi er um að radíósambönd hafi verið notuð í stað koparlína til þess að veita einstökum sveitabæjum símaþjónustu.

25. Upphaflega voru koparheimtaugar fyrst og fremst notaðar fyrir aðgang að talsímaþjónustu, fyrst handvirka og seinna sjálfvirka þjónustu. Í sumum tilfellum voru koparheimtaugar í fyrirtæki og stofnanir notaðar fyrir ritsíma, telex eða leigulínur. Seinna komu faxtæki til sögunnar og þörfin fyrir heimtaugar í atvinnuhúsnæði jókst enn og í sumum tilfellum einnig í heimahúsum. Í einstaka tilfellum var sama heimtaug notuð fyrir síma og faxtæki en oftast var um að ræða aðgreindar línur. Innleiðing tölva í atvinnurekstri var næsta skrefið sem krafðist sérstakra lína fyrir tölvutengingar og tenginga við almenn gagnanet. Tölvutengingum heimilanna var komið á með upphringimótöldum um sömu heimtaug og notuð er fyrir talsíma og er svo að ákveðnu leyti enn. Tal og gagnaflutning er hægt að sameina í ISDN þjónustu þar sem tvær 64 Kb/s rásir eru fluttar á koparheimtauginni, önnur fyrir tal og hin fyrir gagnaflutning þ.m.t. Internet samband en einnig er hægt að nota báðar 64 Kb/s rásirnar fyrir gagnaflutning. Á síðustu árum hefur verið tekin í notkun tækni sem gerir kleift að skipta bandbreidd heimtaugar milli talsíma og gagnaflutnings sem oftast felst í Internettengingu, og nú síðast er sjónvarp sent um heimtaugina til viðbótar talsíma og Internetinu. Þessi þróun byggir á notkun aðferða sem þjappa upplýsingum í minni bandbreidd en áður samtímis því að ný tækni eins og t.d. xDSL eykur virka bandbreidd koparlínunnar. Hlutverkum heimtaugarinnar hefur fjölgað með árunum og mikilvægi hennar síst minnkað.

26. Eins og við er að búast með hliðsjón af síauknum þörfum sem mæta þarf með heimtauginni hefur koparlínan fengið samkeppni. Erlendis hefur slík samkeppni í fyrsta lagi komið frá kapalkerfum fyrir sjónvarp sem byggja mestmegnis á sammiðjustrengjum (koax). Kapalkerfin voru lengi vel einátta og hentuðu þess vegna ekki fyrir talsíma og gagnaflutning en þetta hefur breyst og bætt hefur verið við tvíátta búnaði fyrir talsíma og Internettengingar. Hér á landi hafa kapalkerfi verið smá í sniðum og fyrirkomulag þeirra gefur ekki alltaf kost á talsíma- eða Internettengingu. Í öðru lagi hafa ljósleiðarastrengir verið lagðir í atvinnuhúsnæði þar sem fjarskiptaumferð og einkum mikill gagnaflutningur getur réttlætt hærri kostnað við endabúnað. Gagnaveita Reykjavíkur (GR) hefur lagt ljósleiðara milli spennstöðva á höfuðborgarsvæðinu og þaðan inn í ýmis fyrirtæki. Endabúnaður breytir ljósmerkinu yfir í "Ethernet"-staðalinn. GR lætur í té ljósleiðaratengingar með mismunandi bitahraða frá 5 Mb/s upp í 100 Mb/s. GR hefur m.a. gert samninga við Reykjavíkurborg, bæjarfélögin á Akranesi og Seltjarnarnesi um lagningu ljósleiðaranets inn í hvert heimili á þessum stöðum á næstu 4 árum. Þjónustusvæði GR nær frá Borgarfirði til Hvolsvallar. Fyrirtækið hyggst ekki sjálf selja fjarskiptaþjónustu en býður þjónustuaðilum opinn aðgang að netinu til að veita notendum þjónustu.

Einnig hafa ljósleiðarar verið lagðir í hús til þess að dreifa sjónvarpi, oft er síðasti kaflinn sammiðjustrengur, og er möguleiki að veita aðra fjarskiptaþjónustu á þeim. Dæmi um slíkt ljósleiðaranet er svonefnt breiðbandskerfi Símans. Á árunum upp úr 1990 var álitíð að ljósleiðarar mundu verða aðaldreifileiðin fyrir sjónvarp og sérflagi gagnvirkur sjónvarp. Tilkoma xDSL tækninnar hefur hins vegar víða seinkað innleiðingu ljósleiðaraneta og stöðugar endurbætur í þjöppun fjarskiptamerkja kunna að þýða að einhver dráttur verði á að ljósleiðarar taki við hlutverki koparlínanna.

Í þriðja lagi hafa þráðlaus aðgangskerfi verið sett upp á nokkrum stöðum til að þjóna fyrirtækjum en einnig á fáeinum svæðum til að þjóna sumarhúsa byggðum. Fyrirtækið IP-fjarskipti (Hive) starfrækir þráðlaus sambönd á örbylgju sem eru notuð fyrir fastar Internettengingar. Í boði er bitahraði allt að 1 Mb/s. Þjónustusvæði Hive er

höfuðborgarsvæðið, Akureyri, Borgarfjörður, Suðurlandsundirlendið og nokkur minni svæði. Þjónustusvæði hvers sendis er afmarkað að mestu leyti af sjónlínu.

27. Þegar fjarskiptamarkaðurinn var opnaður að fullu í ársbyrjun 1998 var staðan sú að öll fyrirtæki og bústaðir á landinu með fáum undantekningum höfðu verið tengd við símstöð með koparlínum. Undantekningarnar voru nokkrir sveitabærir sem tengdust næstu símstöð með radíósamböndum og fáeinir afviknir sveitabærir sem ekki nutu símaþjónustu.

28. Heimtaugar voru eins og aðrir hlutar fjarskiptanetsins fjármagnaðar úr rekstri einkaréttarhafa og afskrifaðar í samræmi við afskriftareglur hins opinbera. Verulegur hluti heimtauga Landssíma Íslands (síðar Síminn hf.) hafði verið að fullu afskrifaður í ársbyrjun 1998 þegar síðustu einkaréttindin voru afnumin. Kostnaður við nýja koparstrengi í frágengnum hverfum í þéttbýli hefur hækkað mjög á síðustu áratugum að því er varðar skurðgröft og frágang gatna og gangstétta. Kostnaðarhækkunin er hlutfallslega minni þegar um er að ræða ný hverfi.

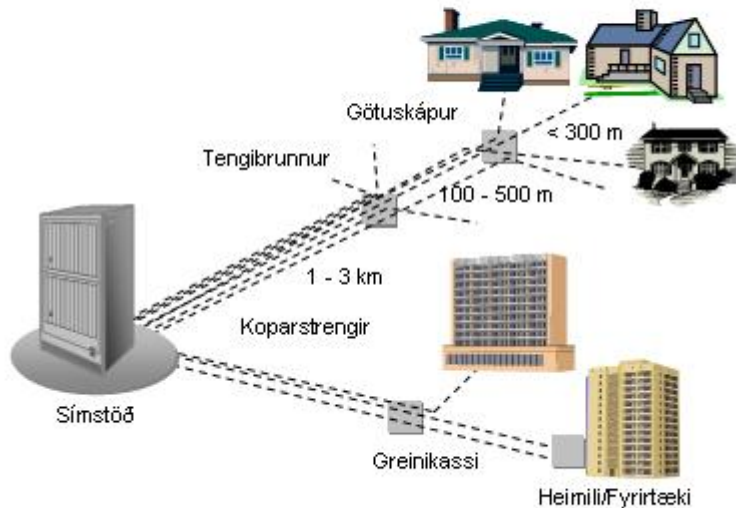
29. Það er ekki mikil þörf fyrir að tvöfalda koparheimtaugar sem fyrir eru vegna þess að notendur kaupa yfirleitt ekki símaþjónustu eða Internettengingar frá fleiru en einu fjarskiptafélagi. Þegar það er haft í huga sem áður sagði um hækkandi kostnað er erfitt að sjá að það geti almennt verið hagkvæmt að leggja nýjar heimtaugar samhliða þeim sem fyrir eru. Í rekstri nýtur Míla stærðarhagkvæmni. Á hinn bóginn geta hin nýju félög ekki selt notendum fjarskiptaþjónustu án aðgangstengingar. Þegar viðskiptavinirnir eru stórfyrirtæki getur ljósleiðari verið lausn vandans en fyrir flestar þarfir eru koparlínur hagkvæmasta lausnin að svo stöddu.

30. Við opnun fjarskiptamarkaðarins þegar ný fjarskiptafélög hófu að bjóða notendum talsímaþjónustu og Internettengingu var samkeppnisstaða þeirra erfið að því leyti að þau bjuggu ekki yfir aðgangskerfum í formi koparlína. Það tekur langan tíma og verulegar fjárfestingar að byggja upp sambærilega aðstöðu og á meðan hefur fyrrum einkaréttarhafi yfirburðastöðu á markaði heimtauga. Yfirvöld fóru þess vegna að huga að aðgerðum til að jafna samkeppnisstöðu fjarskiptafélaganna. Með hinni nýju xDSL tækni sem áður var nefnd opnaðist möguleiki að skipta heimtauginni milli tveggja þjónustuveitenda og að einn þeirra veitti talsímaþjónustu og annar gagnaflutningsþjónustu. Þessi tilhögun nefnist skiptur aðgangur að heimtaug.

31. Koparlínurnar sem mynda heimtaugina eru tengdar við tengigrind á símstöðvunum. Mismunandi jarðstrengir í heimtaugakerfinu eru skeyttir saman í brunnnum og götuskápum eins og sýnt er á mynd 1. Tengigrindur eru tvískiptar, við annan hluta þeirra eru tengdar koparlínurnar í jarðstrengjunum en hinn hlutinn tengist ýmsum búnaði í símstöðinni allt eftir því hvaða þjónustu á að veita á heimtauginni. Venjulega er tengt á milli tengigrindarhlutanna svo að fyrir hverja línu í jarðstrengjunum er að jafnaði tengd lína inn í stöðina. Það er möguleiki með þessu fyrirkomulagi að tengja koparlínuna við búnað samkeppnisaðila svo að hann geti veitt viðkomandi notanda þjónustu. Þetta fyrirkomulag er háð því að samkeppnisaðilar geti fengið húsnæði fyrir búnað sinn í símstöðinni og aðgang að því, en það reynist oft vandkvæðum bundið. Annar möguleiki er að setja upp búnað sem veitir aðgang að mismunandi tíðnisviðum sem heimtaugin ræður við og gerir kleyft að veita talsíma- og Internetþjónustu í senn frá sitt hvorum þjónustuveitandanum. Búnaður sem nefnist

“Digital Subscriber Line Access Multiplexer” eða DSLAM safnar saman bitastraum af mörgum heimtaugum og getur tengt hann í einu lagi við stofnlínunetið.

*Mynd 1 Dæmi um koparheimtaugar*



32. Það er almenn stefna yfirvalda í Vestur Evrópu að markaðurinn leysi eftir megni eigin vandamál. Það var hins vegar fljótt ljóst að ágreiningur um heimtaugaleigu var til staðar og mundi ekki leysast fyrr en seint og síðar meir án afskipta yfirvalda og að sá dráttur mundi vera fyrrverandi einkaréttarhöfum í hag. Í lögum um fjarskipti frá 1999 er ákvæði um aðgang fjarskiptafyrirtækja að heimtaugum og segir þar að PFS geti ákveðið að fjarskiptafyrirtæki fái beinan aðgang að einstökum notendum. Framkvæmdastjórn ESB lagði á þessum tíma mikla áherslu á að bæta aðgang þegna ESB að Internetinu og ályktaði á árinu 2000 um sundurgreindan aðgang að heimtaugum. Ályktuninni var fylgt eftir með útgáfu reglugerðar<sup>18</sup> í lok ársins 2000. Í reglugerðinni er skylda lögð á fyrrverandi einkaréttarhafa að birta viðmiðunartilboð á sundurgreindum aðgangi að heimtaugum og skyldum búnaði.

33. PFS setti á laggirnar á miðju ári 2000 vinnuhóp með það í huga að fá markaðsaðila til að sameinast um gerð verklagsferils fyrir heimtaugaleigu og hýsingu. Samkomulag náðist í lok ársins þar með talið um skiptan aðgang að heimtaugum. Á árinu 2002 var reglugerð ESB um sundurgreindan aðgang innleidd á Íslandi. Í lögum um fjarskipti frá árinu 2003 eru ákvæði um aðgang að heimtaugum og hýsingu sem leggja skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

<sup>18</sup> Regulation (EC) No 2887/2000 of the European Parliament and of the Council of 18 December 2000 on unbundled access to the local loop.

## 2.2 Smásölumarkaðurinn.

34. Samkvæmt tilmælunum Framkvæmdastjórnar ESB og ESA skal byrjunarreitir fyrir skilgreiningu og ákvörðun (“identification”) markaða vera lýsing á smásölumörkuðum á ákveðnu tímabili þar sem tekin er með í reikninginn eftirspurnar- og framboðsstaðganga. Þegar lokið er lýsingu og skilgreiningu smásölumarkaða er næst að bera kennsl á viðkomandi heildsölumarkaði eftirspurnar og framboðs fyrir þriðja aðila sem þjónar notendum. Smásölupjónusta sem reiðir sig á aðgang að heimtaug, ýmist fullan aðgang eða skiptan, getur verið ein af eftirfarandi:

- 1) Talsímapjónusta og gagnaflutningur með upphringimótöldum.
- 2) Samnetsþjónusta (ISDN).
- 3) Bandbreiður gagnaflutningur, þ.m.t. Internet.
- 4) Leigulínur.

35. Í stafrænu kerfi eru talsímarásir með 64 Kb/s bitahraða. Talsímarásir geta flutt gögn með allt að 56 Kb/s bitahraða með notkun mótalda en á sömu heimtaugum er hægt að veita aðgang að ISDN með tveimur 64 Kb/s rásum. Að því er varðar heimtauginna má þess vegna fella talsíma og ISDN undir einn hatt. Framkvæmdastjórn ESB hefur ályktað að Internetaðgangur með upphringimótaldi skuli teljast annar smásölumarkaður en breiðbandsþjónusta<sup>19</sup>.

**Tafla 1** Notendalínur í almenna símanetinu 2005–2006

Í árslok	Notendalínur í almenna símanetinu <sup>1</sup>		
	Alls	Heimilistengingar	Fyrirtækja- og stofnanatengingar
2005	150.220	108.461	41.759
2006	149.095	106.610	42.485

**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun

**Skýring:** Tölur nálgast að sýna fjölda áskrifenda í almenna símanetinu. Skipting milli heimilistenginga og fyrirtækja- og stofnanatenginga eru nálgðar tölur.

<sup>1</sup> Ásamt ISDN stofn- og grunntengingum.

**Tafla 2** Uppsettar línur í almenna símanetinu og háhraðatengingar 2005–2006

Í árslok	Uppsettar línur			Háhraða-nettengingar (xDSL áskriftir) <sup>2</sup>
	Alls <sup>1</sup>	ISDN grunn-tengingar (2B+D)	ISDN stofn-tengingar (30B+D)	
2005	193.852	15.472	955	75.897
2006	193.743	16.880	943	85.280

**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun

**Skýring:** Tölur nálgast að sýna fjölda númera í almenna símanetinu.

<sup>1</sup> Samtala er fengin með því að leggja saman notendalínur í fastaneti, ISDN grunntengingar (sinnum tveir) og ISDN stofntengingar (sinnum 30 að hámarki).

<sup>2</sup> Háhraða Nettengingar, s.s. ADSL.

<sup>19</sup> Sjá bls. 22 í Explanatory Memorandum sbr. tilvísun í 6. neðanmálsgrein.

36. Hægt er að nýta alla bandbreidd heimtaugarinnar fyrir Internetaðgang en í flestum tilvikum og nær öllum þegar um heimilismarkaðinn er að ræða er heimtauginni skipt milli talsíma og gagnaflutnings á Internetinu. Tafla 3 sýnir fjölda áskrifenda að Internetinu með ótímamælda notkun þann 31.12.2006 deilt eftir flutningsleið og fyrirtækjum.

**Tafla 3** Fjöldi áskrifenda að Internetinu um mismunandi flutningsmiðla

Flutningsmiðill	Síminn	Vodafone	Hive	Hringiðan	Aðrir	Alls	Hlutfall
Kapalmótöld						0	0,0%
Ljósleiðarar						668	0,7%
xDSL						85.280	86,8%
Örbylgja						1.710	1,7%
Gervitungl						80	0,1%
Upphringimótöld						10.541	10,7%
Samtals	1)	1)	1)	1)	1)	98.279	100,0%

**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun

1) Tekið út vegna trúnaðar

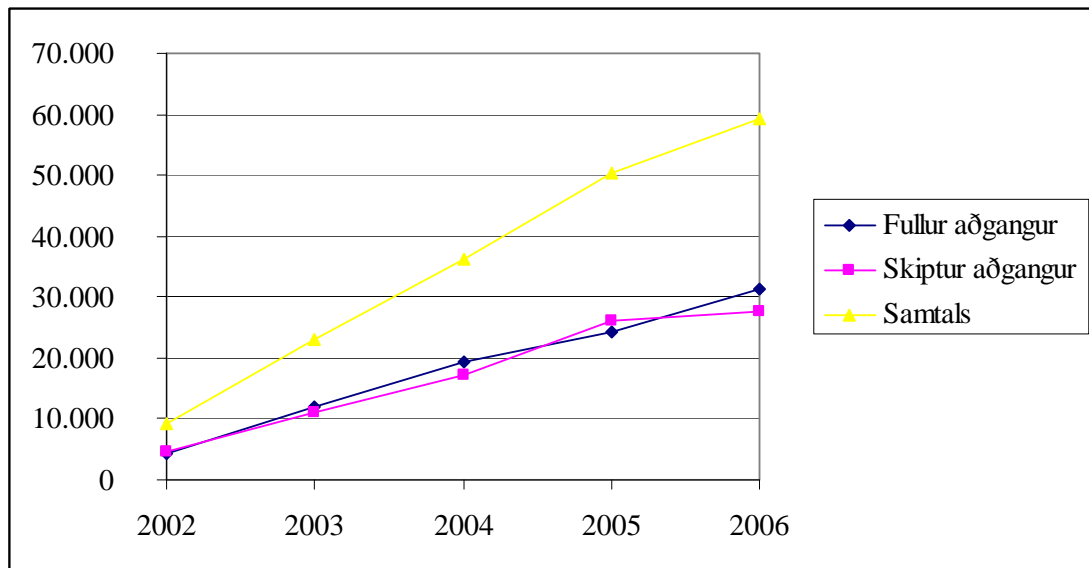
37. Leigulínur fyrir sambönd innan símsstöðvarsvæðis eða hluta sambanda milli svæða eru oftast koparlínur í heimtaugakerfum. Leigulínuþjónustan notar eðli sínu samkvæmt óskiptar heimtaugar. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að leigulínur tilheyra mörkuðum 7, 13 og 14.

### 2.3 Staðan á heildsölumarkaði

38. Míla er eigandi allra heimtauga sem eru í boði á heildsölumarkaði koparheimtauga enda söguleg staða Símasamstæðunnar (áður Síminn), sem fyrirtækið tilheyrir, sterk eins og áður hefur verið rakið. Í kjölfar setningar laga um fjarskipti nr. 107/1999, sem innihéldu í 20. gr. ákvæði um skyldu til að veita aðgang að heimtaugum, náðist samkomulag í lok ársins 2000 milli fjarskiptafyrirtækja um aðgang að heimtaugum Símans (nú Mílu). Á árinu 2002 var reglugerð ESB um sundurgreindan aðgang innleidd á Íslandi og fyrsta útgáfa af viðmiðunartilboði fyrir opinn aðgang að heimtaugum (RUO) var tilbúin í maí 2003. Að Símanum undanskildum er Og fjarskipti (Vodafone) stærsti viðskiptavinur Mílu á heimtaugamarkaðnum en næst á eftir kemur IP-fjarskipti (Hive). Nokkur smærri fyrirtæki hafa einnig tekið heimtaugar á leigu.

Á mynd 2 sést þróun á fjölda leigðra heimtauga Símans (nú Míla) frá 2002 til 2006, fullur aðgangur, skiptur aðgangur og samtals. Heimtaugar sem Síminn leigir af Mílu eru ekki taldar með, enda tilheyra félögin sömu fyrirtækjasamstæðu auk þess sem Míla tók ekki til starfa fyrr en á árinu 2007.

**Mynd 2** Fjöldi leigðra heimtauga 2002 – 2006, fullur og skiptur aðgangur



**Heimild:** Póst- og fjarskiptastofnun

39. Gjaldskrá Mílu fyrir heimtaugaleigu er sem hér segir:

**Tafla 4** Verð heimtauga, fullur og skiptur aðgangur í kr. án vsk.

	Stofngjald	Mánaðargjald
Grunnverð fyrir heimtaug	2.040	862
Fullur aðgangur að heimtaug	2.950	1.147
Skiptur aðgangur að efra tíðnisviði heimtaugar	2.950	285

**Heimild:** Míla ehf. Verðskrá 1. apríl 2007.

Ávallt er innheimt grunnverð fyrir aðgang að heimtaug.

40. Til frekari samanburðar eru í töflu 5 einnig sýnd hækkunir á verði heimtauga frá árinu 2001.

**Tafla 5** Hækkunir á verði á heimtauga, fullur og skiptur aðgangur í kr. án vsk.

Dags.	Neðra tíðnisvið heimtaugar	Skiptur aðgangur að efra tíðnisviði	Fullur aðgangur	Hækkun í %
2.1. 2001	757	250	1.007	0,0%
1.12. 2002	825	272	1.097	9,0%
1.4. 2005	862	285	1.147	4,5%

**Heimild:** Póst og fjarskiptastofnun

41. Gagnaveita Reykjavíkur (GR) býður allt að 100 Mb/s samband inn á hvert heimili sem er með ljósleiðaraheimtaug. GR sér um að tengja og veita aðgang að ljósleiðara og greiðir heimilið beint til GR 2.390 kr. með vsk. (sem samsvarar 1.920 kr. án vsk) á mánuði fyrir þann aðgang. Þjónusta er hins vegar keypt beint af þjónustuaðilum og greitt er sérstaklega fyrir þá þjónustu sem keypt er, beint til



viðkomandi þjónustuaðila. Þjónustuaðili fær enga hlutdeild í aðgangstekjum GR, en hins vegar fær GR hlutdeild í tekjum þjónustuaðila.

## 2.4 Staðganga

42. Eins og fram kemur í upphafi 2. kafla nær markaður sá sem hér um ræðir yfir sundurgreindan aðgang þ.m.t. skiptan aðgang að koparheimtaugum í heildsölu í þeim tilgangi að veita bandbreiða þjónustu og tal. Fjarskiptafyrirtæki sem taka á leigu heimtaugar nota þær til að veita notendum þjónustu á smásölumarkaði. Samkvæmt kafla 1.4.1 um afmörkun vörumarkaðs er markaður skilgreindur sem sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu en staðgönguþjónusta er skilgreind sem þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, ekki einungis á grundvelli hlutlægra eiginleika þjónustunnar, fyrirhugaðri notkun kaupanda á henni og verði, heldur einnig með tilliti til samkeppnisskilyrða og/eða skilyrða eftirspurnar og framboðs. Hafa verður í huga að kaupendur í þessu tilfalli eru fjarskiptafyrirtæki og þess vegna er það staðganga heildsöluþjónustunnar sem hér er til umfjöllunar. Engu að síður getur smásölumarkaðurinn haft áhrif á heildsölumarkaðinn og þess vegna er rétt að skoða hugsanlega staðgöngu þjónustu sem veitt er notendum.

43. Aðgangur að koparheimtaugum gerir fjarskiptafyrirtækjum kleyft að bjóða bandmjóa og bandbreiða þjónustu á fleiri en einum smásölumarkaði í samkeppni. Dæmi um slíka þjónustu eru talsími og Internet tenging. Algeng þjónusta sem fyrirtækin hafa veitt er bandmjó Internet tenging með upphringimótöldum sem lýst var í 2.1 kafla og bandbreið tenging sem veitt er með xDSL aðferðum á koparheimtaugunum. Ólíklegt er að notandi sem hefur notið bandbreiðrar þjónustu geti sætt sig við að skipta yfir í tengingu með upphringimótöldum. PFS ályktar þess vegna að mjóbandstenging við Internetið sé annar markaður en breiðbandstenging. Dæmi um breiðbandsaðgangskerfi önnur en koparheimtaugar með xDSL eru kapalkerfi, þráðlaus aðgangur, breiðband Símans og ljósleiðaranet. Í markaðslýsingunni kom fram að koparheimtaugar eru fyrirliggjandi inn í hverja íbúða- og atvinnubyggingu á landinu en kapalkerfi, þráðlaus kerfi, breiðband Símans og ljósleiðarar hafa hvert fyrir sig takmarkaða útbreiðslu. Kapalkerfi eru ekki öll tvíátta sem er nauðsynleg forsenda fyrir bandbreiða þjónustu og smásöluverð fyrir aðgang á þráðlausum kerfum og ljósleiðurum er enn sem komið er talsvert hærra en gildir á koparheimtaugum. Síminn hefur einungis að litlu marki boðið tal- og gagnaflutningsþjónustu á breiðbandinu og hefur nú lagt þá þjónustu niður.

Þjónusta sem seld er um önnur aðgangskerfi en koparheimtaugar hefur takmarkaða útbreiðslu og verð eru talsvert hærri, auk þess sem upptaka hefur verið mjög lítil hingað til eins og sjá má á töflu 3. PFS ályktar að eftirspurnarstaðganga sé ekki fyrir hendi á smásölumarkaðinum og ekki líklegt til að verða svo a.m.k næstu 2 árin.

44. Framkvæmdastjórn ESB hefur sett fram þá skoðun að fjarskiptafyrirtæki sem notfæra sér koparheimtaugar munu ekki líta á annan heildsölu breiðbandsaðgang sem staðgöngu fyrir koparheimtaugarnar jafnvel þó að slíkur aðgangur mundi gera mögulegt framboð sömu smásöluþjónustu og veitt er á koparheimtaugunum. Ástæðan er sögð vera sú að krafa mundi vera uppi um að DSL tæknin eða jafngildi hennar væru samhæfð alls staðar í netinu en slíkt er ekki fyrir hendi. Framkvæmdastjórnin hefur sömuleiðis talið ólíklegt að fjarskiptafyrirtæki sem notfærir sér breiðbandsaðgang í heildsölu geti auðveldlega skipt yfir í sundurgreindan aðgang að koparheimtaugum í þeim tilgangi að veita þar jafngilda smásöluþjónustu. Til þess að

svo mætti vera þyrfti fyrirtækið að ráða yfir öðrum hlutum fjarskiptanetsins til þess að geta veitt eins þjónustu<sup>20</sup>. Það er þess vegna ljóst að það er skoðun framkvæmdastjórnar ESB að sundurgreindur aðgangur að koparheimtaugum og breiðbandsaðgangur (bitastraumsaðgangur) í heildsölu sé sinn hvor markaðurinn. PFS byggir niðurstöður sínar um staðgöngu m.a. á umfjöllun ESB.

45. Þegar kemur að eftirspurnarstaðgöngu á heildsölusviði, þ.e. breiðbandsaðgangi sem gæti komið í stað sundurgreinds aðgangs að koparheimtaugum, er nánast um sömu fræðilegu kostina að ræða og nefndir hafa verið í sambandi við smásölustaðgöngu. Kapalkerfi á Íslandi hafa eins og áður segir takmarkaða útbreiðslu og eru ekki alltaf tvíátta. Þó að kapalkerfi erlendis hafi í mörgum tilfellum verið gerð tvíátta í þeim tilgangi að hægt væri að nýta þau fyrir tal og Internet tengingar hefur það ekki verið raunin í öllum kerfum hér á landi. Þráðlaus kerfi fyrir fastatengingar eru til á einstökum stöðum á landinu en útbreiðslan er á engan hátt sambærileg við útbreiðslu koparheimtauganna og ekkert fyrirtæki hefur boðið þjónustuveitendum slíkan aðgang í heildsölu. Breiðband Símans er aðeins að takmörkuðu leyti tilbúið undir tal og gagnasendingar auk þess sem útbreiðsla þess er að mestu leyti takmörkuð við Suðvesturland. Síminn hefur ekki gefið öðrum fjarskiptafyrirtækjum kost á aðgangi í heildsölu að breiðbandinu.

Að lokum má telja ljósleiðara sem hafa verið lagðir í stærri fyrirtæki og íbúðabyggingar. GR hefur áætlanir um að leggja ljósleiðaraheimtaugar til flestra heimila á stór Reykjavíkursvæðinu og starfrækir stærsta ljósleiðara heimtauganetið til heimila sem Og fjarskipti (Vofafone), IP-fjarskipti (Hive) og Hringiðan selja aðgang að. Minnsta ljósleiðaratenging sem er í boði er 5 Mb/s sem merkir að hún getur að því er varðar bitahraða komið í stað skipts aðgangs á koparheimtaugum, en GR veitir hins vegar enn sem komið er ekki þjónustu nema á takmörkuðum svæðum. GR hefur á undanförunum 2-3 árum gert samninga um að tengja öll heimili í Reykjavík, Seltjarnarnesi og á Akranesi, auk nokkurra minni þéttbýliskjarna fyrir árslok 2011, alls um 47 þúsund heimili, en framkvæmdir og upptaka þjónustu hefur gengið mun hægar en áformað var. Virkar internettengingar um ljósleiðara GR voru [...] <sup>21</sup> í árslok 2006, en til samanburðar voru virkar xDSL tengingar um koparheimtaugar 85.280 á sama tíma. Heildartala ljósleiðaraheimtauga til heimila sem lagðar hafa verið af GR voru um 5 þúsund <sup>22</sup> í árslok 2006, sem er langt undir áætlunum og hlutfallslega mjög lág tala miðað við fjölda koparheimtauga, en heildarfjöldi koparheimtauga í notkun var um 147 þúsund <sup>23</sup> á sama tíma. Aðrir aðilar með ljósleiðaraheimtaugar en GR voru með um [...] <sup>24</sup> virkar heimtaugar í árslok 2006. Miðað við áætlanir sem PFS hefur undir höndum og í ljósi reynslunnar, þá ályktar PFS að útbreiðsla ljósleiðaraneta verði enn það takmörkuð ef litið er til næstu 2ja ára að útilokað er að meta aðgang um ljósleiðaraheimtaug sem staðgönguvöru aðgangs um koparheimtaug.

46. Þegar metnar eru líkur á því að fjarskiptafyrirtæki færi sig í aðra þjónustu ef verð á aðgangi sem þau njóta er hækkað verður að líta til verðlagningar staðgönguþjónustu. Eins og fram hefur komið hér á undan er talsverður

<sup>20</sup> Commission Recommendation and Explanatory Memorandum on Relevant Product or Service Markets within the Electronic Communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with directive 2002/21/EC, 11/02/2003, C(2003)497, Explanatory memorandum 4.2.2., bls. 24

<sup>21</sup> Tölur teknar út vegna trúnaðar.

<sup>22</sup> Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

<sup>23</sup> Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun og Hagstofa Íslands

<sup>24</sup> Tölur teknar út vegna trúnaðar

verðmismunur á ljósleiðaratengingu hjá GR og skiptum aðgangi hjá Símanum að svo miklu leyti sem hægt er að bera þessar lausnir saman og verður þess vegna að teljast ólíklegt að fjarskiptafyrirtæki mundu færa sig á milli þó að verð Símans hækkuðu um 5-10%. Þar að auki er um ólíkan endabúnað að ræða sem dregur úr líkum á flutningi milli kerfa. Það gildir fyrir flest þráðlaus kerfi að bitahraðinn sem stendur notendum til ráðstöfunar er breytilegur eftir því hversu margir notendur eru tengdir hverju sinni, og kann það að virka sem þröskuldur fyrir notendur sem eru vanir að ráða yfir tileinkaðri bandbreidd eða bitahraða.

47. Viðvíkjandi framboðsstaðgöngu hefur það komið fram í sambandi við lýsingu á koparlínukerfinu að það hefur góða útbreiðslu, stór hluti kerfisins hefur verið afskrifaður, kostnaður við nýlagningu í þéttbýli hefur aukist til muna og rekstraraðili núverandi kerfis nýtur stærðarhagkvæmni. Það leiðir til þeirrar ályktunar að ólíklegt verði að teljast að jafnvel talsverð hækkun á gjaldi fyrir heimtaugar muni hafa í för með sér samkeppni frá nýjum þjónustuaðilum.

### 3 Landfræðileg afmörkun á viðkomandi markaði

48. Landfræðilegur markaður nær yfir landsvæðið þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu og þar sem skilyrði fyrir samkeppni eru sams konar eða nógu einsleit og sem unnt er að aðgreina frá nágrannasvæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Það er hefð fyrir því að ákveða landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað<sup>25</sup>.

49. Heildsala á heimtaugaaðgangi er í boði um allt landið á sama verði. Fyrirtæki á ýmsum stöðum á landinu kaupa þjónustuna og samkeppnisstaða þeirra er alls staðar svipuð. Ekki er hægt að afmarka svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin því sem gildir annars staðar. Ennfremur er bent á að aðgangsnetin, þ.e. net koparheimtauga, ná meira eða minna til allrar byggðar á landinu. Sömu lög og reglur gilda um rekstur heimtauga alls staðar á landinu, heimild fyrirtækja til að reka slíkt net gildir um allt land og reglur um alþjónustu leiða til þess skylda er að hafa slíkar tengingar í boði fyrir alla landsmenn. Síminn hefur sett fram þá skoðun að heimtaugar í strjálbýli eigi að meðhöndlast sem sérmarkaður vegna mikilla fjárfestinga. PFS telur ekki að fjárfestingakostnaður Símans/Mílu í strjálbýli einn og sér hafi slík áhrif á samkeppnisskilyrði að þau geti talist ólík samkeppnisskilyrðum í þéttbýli. Þó svo að einhver munur kunni að vera á fjárfestingarkostnaði í strjálbýli og þéttbýli er ekki hægt að greina afgerandi mun á samkeppnisskilyrðum á milli þessara svæða. Míla er eina fyrirtækið á landinu sem hefur yfir koparheimtaugum að ráða og ný fyrirtæki hafa ekki ráðist í fjárfestingar í koparheimtaugum og á það jafnt við um þéttbýlis- og dreifbýlissvæði. Á nokkrum svæðum á landinu bæði í dreifbýli og þéttbýli hefur farið af stað uppbygging annars konar aðgangsneta bæði þráðlausra og ljósleiðaraneta en þessi net hafa ekki náð að hafa teljandi áhrif á samkeppnisstöðu á heildsölumarkaði fyrir koparheimtaugar sbr. kafla 2.4. Niðurstaðan PFS er að fyrir heildsölu á heimtaugum er landið einn markaður.

<sup>25</sup> Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

## 4 Markaðsgreining

### 4.1 Inngangur

50. Þegar markaður hefur verið skilgreindur er komið að því að greina samkeppni með hliðsjón af þeim þáttum sem hafa áhrif á markaðsstyrk og komast að því hvort styrkur eins eða fleiri fyrirtækis sé umtalsverður. Þeir þættir sem notaðir eru til að mæla markaðsstyrk fara eftir sérkennum hvers markaðs og það er í höndum eftirlitsstofnana að meta til hvaða þátta skuli litið hverju sinni. Í leiðbeiningum um markaðsgreiningu<sup>26</sup> er að finna lista yfir þá þætti sem hægt er að nota við mat á umtalsverðum markaðsstyrk og verður gerð grein fyrir þeim þáttum sem PFS telur skipta máli hér á eftir. Listinn er ekki tæmandi og PFS er heimilt að bæta við hann öðrum þáttum sem átt geta við.

51. Það kom fram í 2. kafla að Síminn (nú Míla) hefur lengi haft sterka stöðu á markaðinum fyrir koparheimtaugar. Eftirspurnarstaðgangann á smásölustigi í breiðbandi Símans og þráðlausum samböndum er hver fyrir sig háð miklum annmörkum sem lýst hefur verið að framan. Að því er varðar heildsölu hefur aðallega verið skoðuð möguleg eftirspurnarstaðganga í sambandi við ljósleiðaranet GR og komist að þeirri niðurstöðu að hún verði ekki fyrir hendi á næstu árum en aðrir staðgöngumöguleikar eru lítt merkjanlegir. Framboðsstaðganga er ekki talin vera fyrir hendi vegna þess hve mikill kostnaður er því samfara að leggja nýtt koparheimtaugakerfi. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að það eru nær eingöngu koparheimtaugar Mílu sem mynda heildsölumarkaðinn sem þjónar fjarskiptafyrirtækjum með breiðbandsaðgang.

### 4.2 Markaðshlutdeild

52. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún ræður þó ekki úrslitum um hvort fyrirtæki er talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en gefur sterka vísbendingu um hvort það hafi markaðsráðandi stöðu. Löglikur eru taldar fyrir því að fyrirtæki með 50% markaðshlutdeild sé með markaðsráðandi stöðu og það væri undantekning ef fyrirtæki með slíka hlutdeild væri ekki talið markaðsráðandi. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (“single dominance”) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k. 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinautana. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi eitt og sér nema um sameiginleg markaðsyferráð með öðrum væri að ræða.

53. Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðinn tíma hefur einnig þýðingu þegar metið er hvort fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu. Hins vegar bendir sveiflukennnd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og vaxandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægt vaxandi markaði.

---

<sup>26</sup> Sjá kafla 3.1 í leiðbeiningunum.

54. Ekkert annað fyrirtæki en Míla býður aðgang að koparheimtaugum í heildsölu og er Míla einráð á þessum markaði með 100% markaðshlutdeild, enda er söguleg staða Símasamstæðunnar sterk eins og áður hefur verið rakið. Þetta tvennt gefur til kynna að um markaðsráðandi stöðu og umtalsverðan markaðsstyrk sé að ræða. Stór markaðshlutdeild ein og sér nægir ekki til þess að fyrirtæki verði talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Ákvörðun ESB og EFTA um að skipta heildsölumarkaðinum fyrir breiðbandsaðgang í tvo hluta, heimtaugaleigu og bitastraumsaðgang, leiðir á hinn bóginn til þess að slík niðurstaða er líkleg þegar hliðsjón er höfð af þróun aðgangskerfa í landinu.

### 4.3 Heildarstærð fyrirtækis

55. Stærð fyrirtækis, t.d. á grundvelli veltu eða annars mælikvarða, getur skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Ef fyrirtæki er verulega stærra en helstu keppinautar þess getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Yfirburðir geta falist í betri framleiðsluáferðum, hagstæðari innkaupum, efnahagslegum styrkleika, aðgengi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu.

56. Fyrirtæki með lengri sértæka reynslu á markaði en keppinautarnir hefur svipaða yfirburði, t.d. í sérfræðipækkingu í tæknimálum, þekkingu á markaði og lagaumhverfi.

57. Eiginleikar sem best liggja við samanburði eru velta félaga á fjarskiptamarkaði og efnahagslegur styrkleiki t.d. í formi hlutfalls eigin fjár eða heildareigna. Samanburður á heildarveltu Símans fyrir skiptingu félagsins og Og fjarskipta (Vodafone), næststærsta fyrirtækisins á fjarskiptamarkaðinum, sem sýndur er í töflu 6 gefur til kynna styrkleika Símans að því er varðar þetta atriði. Þess ber að gæta að um 55% af veltu Og fjarskipta kemur frá farsímabjónustu. Suma yfirburði sem hér hafa verið nefndir er erfiðaðra að meta en búast má við að t.d. hagstæð innkaup og greiður aðgangur að fjármagni fáist í samræmi við veltu og stærð viðkomandi félags. Síminn hefur mikla og nær aldarlanga reynslu af fjarskiptastarfsemi en önnur fyrirtæki á markaðinum eru nýrri af nálinni. Sökum stærðar og lengri reynslu verður að telja að Símasamstæðan þ.m.t. Míla njóti í heild mikils markaðsafls umfram önnur félög sem reikna má með að skýri að hluta til yfirburðastöðu Mílu á markaði koparheimtauga.

**Tafla 6** Rekstrartekjur 2005 - 2006<sup>27</sup>

Fjármunir í milljónum króna

Ár	Síminn	Og fjarskipti
2005	20.696	8.268
2006	22.606	9.337

Sé litið á þróun tekna félaganna á fjarskiptasviði á Íslandi þá er ekki um verulega breytingu að ræða milli ára hvorki í stærð né hlutdeild á markaðinum.

<sup>27</sup> Samkvæmt ársreikningum (starfsþáttayfirlit fjarskiptaþjónustu).

#### 4.4 Aðgangshindranir

58. Aðgangshindrun er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttar afl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar eða koma í veg fyrir samkeppni.

59. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem rekja má oft til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný fyrirtæki frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

60. Markmiðið með markaðsgreiningu PFS og hugsanlegum úrræðum í kjölfarið er að efla samkeppni á viðkomandi markaði. Það er gert í þeim tilgangi að örva nýbreytni og þróun og efla samkeppnishæfni fyrirtækja og hag neytenda. Ein leiðin til þess er að draga úr aðgangshindrunum sem eru af ýmsum toga. Hér á eftir er nánar fjallað um helstu hindranir sem eru álitnar vera í vegi fyrir inngöngu á heimtaugamarkaðinn. Þær stafa annars vegar af sterkri stöðu Símasamstæðunnar og Mílu og hins vegar erfiðleikum nýrra fjarskiptafyrirtækja að skapa sér þá aðstöðu sem þarf til að geta keppt á markaðinum. Til fyrri flokksins teljast yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni og lóðrétt samþætting. Til seinni flokksins geta talist óafturkræfur kostnaður, vaxtarhindranir og kostnaður afgreiðslukerfa. Aðgangshindranir eiga rætur sínar að rekja mestmegnis til þróunar og stöðu fjarskiptamarkaðarins, en hætta er á því að Símasamstæðan og Míla nýti sér möguleikana til að gera samkeppnisaðilum erfitt fyrir og seinka innkomu þeirra á markaðinn. Dæmi eru um í sambandi við heimtaugaleigu að hafnað hafi verið umsóknum um pláss fyrir búnað samkeppnisaðila í símstöðvum Símans vegna plássleysis<sup>28</sup>. Einnig geta verið erfiðleikar á því að útvega nágreinshýsingu. Önnur tegund hindrunar er krafan um að starfsmenn Símans fylgi starfsmönnum samkeppnisaðila við viðgerðarheimsóknir í húsnæði Símans sem veldur seinkunum og eykur kostnað.

##### 4.4.1 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

61. Þegar fyrirtæki hefur yfirráð yfir aðstöðu sem torvelt og dýrt er fyrir aðra að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir samkeppnisaðila. Dæmi um slíka aðstöðu er fasta talsímanetið. Þennan þátt þarf að skoða í samhengi við umfjöllun um óafturkræfan kostnað í kafla 4.4.2.

62. Hægt er að draga úr fjárfestingakostnaði með því að sameinast um fjarskiptavirki, þ.e. sameiginlega staðsetningu og samhýsingu. Sparnaður sem af

---

<sup>28</sup> Ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar 24. júlí 2004 vegna kvörtunar Og fjarskipta hf. um mismunun af hálfu Landssíma Íslands hf. varðandi aðgang að tengigrind í Árbæ.

Þessu hlýst gæti orðið töluverður. Samnýting getur ýmist verið á grundvelli frjálsra samninga eða samninga sem eru tilkomnir vegna skyldu sbr. 25. gr. fjarskiptalaga eða álagðra kvaða um að veita aðgang sbr. 28. gr. s.l.

63. Þess ber að gæta að markaðurinn fyrir heimtaugar nær samkvæmt skilgreiningu eingöngu til koparlína en ekki til ljósleiðara eða þráðlausra sambanda sem í takmörkuðum en í nokkuð vaxandi mæli eru notuð í aðgangsnetum. Koparlínunet Mílu nær til allra fyrirtækja og flestra heimila á landinu og er að talsverðum hluta afskrifað. Í grónum hverfum í þéttbýli hefur kostnaður við að grafa niður jarðstrengi og lagfæra jarðrask hækkað verulega á síðustu áratugum sem þýðir að stofnkostnaður við nýja jarðstrengi í þessum hverfum er veruleg hindrun fyrir nýja aðila á markaðinum. Míla býr að því að eiga víða ídráttarrör í götum þannig að mun ódýrara er að leggja nýjar heimtaugar eða skipta út gömlum. Við lagningu koparheimtauga í nýjum hverfum ríkir meira jafnræði í kostnaði en í framtíðinni má hins vegar búast við að ljósleiðarar og ef til vill þráðlaus sambönd komi í stað koparlína í nýjum hverfum. Annað sem getur dregið úr langtímaarðsemi þess að leggja ný koparlínunet er að þau muni ef til vill ekki anna þörfinni fyrir aukna bandbreidd þrátt fyrir framfarir í þjöppun gagna og nýjar aðferðir við að senda merki á koparlínunum.

64. Lagning nýrra heimtauganeta úr koparlínunum er ekki aðeins spurning um jarðstrengi, tengigrindur, brunna og götuskápa. Það þarf einnig húsnæði fyrir símsstöðvabúnað eða annan endabúnað sem heimtaugar tengjast sem sérstaklega í þéttbýli getur verið erfitt að finna heppilegan stað fyrir auk mikils kostnaðar sem því fylgir.

65. PFS álitur með hliðsjón af framangreindu að ólíklegt sé að keppinautar Símasamstæðunnar muni telja hagkvæmt af markaðs- og tæknilegum ástæðum að leggja út í lagningu koparlínuneta. Þessi ályktun gerir það nauðsynlegt að grípa til annarra ráða til að tryggja samkeppni á smásölumarkaði og þar með hag neytenda. Hagur neytenda felst einnig í því að núverandi koparlínunet verði áfram nýtt á hagkvæman hátt samtímis því að gjaldskrá fyrir aðgang taki mið af nauðsyn þess að viðhalda netinu, uppfæra það og hugsanlega endurnýja hluta þess. Þessum markmiðum verður best náð með gjaldskrá fyrir aðgang að heimtaugunum sem er hófleg og miðast við kostnað.

66. Aðgangur að heimtaugum nægir ekki einn og sér til þess að tryggja eðlilega samkeppni. Samkeppnisaðilar Símasamstæðunnar verða jafnframt að eiga kost á því að koma fyrir búnaði sínum nálægt tengigrindum símsstöðvanna og gildir það jafnt um fullan sem skiptan aðgang. Í sumum tilfellum getur verið möguleiki að koma fyrir búnaði í öðrum byggingum í næsta nágrenni símsstöðvar en oftast er ekki um það að ræða og finna verður pláss fyrir búnaðinn í viðkomandi símsstöð ásamt því að tryggja aðgengi að búnaðinum til eftirlits og viðhalds. Höfnun beiðna um aðstöðu eða órýmileg gjaldtaka getur orðið óyfirstigánleg hindrun fyrir ný fyrirtæki á þessum markaði.

67. PFS ályktar að skortur á aðstöðu eða synjun Mílu á að leigja aðstöðu, sem er fyrir hendi, geti ásamt hárrí verðlagningu og töfum á afgreiðslu umsókna verið alvarleg hindrun fyrir samkeppni.

#### 4.4.2 Óafturkræfur kostnaður

68. Þegar fyrirtæki fer inn á nýjan markað þarf það oft að vinna ákveðna undirbúningsvinnu og leggja út fyrir vissum stofnkostnaði. Ef innkoma á markað mistekst má stundum ná slíkum kostnaði tilbaka, t.d. með sölu á fjárfestingu og búnaði. Óafturkræfur kostnaður er sá kostnaður sem nýr aðili mun þurfa sitja uppi með sem tap takist honum ekki að vinna sér sess á markaðnum. Óafturkræfur kostnaður er aðgangshindrun vegna þess að þau fyrirtæki sem þegar eru á markaðinum standa ekki frammi fyrir honum, þar sem þeirra kostnaður hefur í flestum tilvikum þegar verið greiddur. Ný fyrirtæki sem eru að hasla sér völlu á markaði (sér í lagi þroskuðum) eiga í meiri hættu á óafturkræfum kostnaði en þau sem fyrir eru og hafa afskrifað að stórum hluta fjárfestingar sínar.

69. Kostnaður, t.d. vegna markaðssetningar, er mun meiri í upphafi rekstrar. Ef nýr aðili á að ná til sín verulegum hluta viðskiptavina þeirra fyrirtækja sem fyrir eru, þarf hann væntanlega mikla og dýra markaðssetningu. Óafturkræfur kostnaður getur legið í fjárfestingum í fjarskiptabúnaði og viðskiptakostnaði tengdum markaðssetningu og þá sérstaklega hjá ungum félögum sem eru að ná fótfestu á markaði. Telja má að óafturkræfur kostnaður sé mikill á Íslandi vegna landfræðilegra aðstæðna og dreifðrar byggðar.

70. Stofnkostnaður við koparlínunet liggur í fyrsta lagi í jarðstrengjunum, í öðru lagi í niðurgreftri strengjanna og í þriðja lagi í frágangi á götum, gangstéttum eða lóðum. Í grónum hverfum í þéttbýli má búast við að síðustu tveir liðirnir vegi miklu þyngra en hinn fyrsti og þeir eru óafturkræfir. Þetta kann einnig að gilda í mörgum tilfellum í nýjum hverfum í þéttbýli og í dreifbýli. Kostnaður við uppgröft jarðstrengja er sömuleiðis svo hár að ekki borgar sig að jafnaði að grafa upp strengi sem ekki er lengur not fyrir. Afleiðingin er að kostnaður við lagningu koparheimtauga er ekki einungis hár heldur að mestu leyti óafturkræfur. Miðað við stöðu Símans (nú Mílu) sem lagt hefur koparlínunet sitt dreift yfir áratugi og sem er að talsverðum hluta þegar afskrifað verður ekki annað sagt en að niðurstaðan sé veruleg inngönguhindrun fyrir ný fyrirtæki.

71. Það er niðurstaða PFS að í óafturkræfum kostnaði felist aðgangshindrun sem muni gera nýjum fyrirtækjum erfitt fyrir að efna til samkeppni við Mílu með því að leggja eigin heimtauganet. Míla býr hins vegar að heimtauganeti sem lagt hefur verið á mörgum undanförunum áratugum við önnur markaðsskilyrði.

#### 4.4.3 Stærðarhagkvæmni

72. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem markaðsforskot. Starfandi netrekendur leitast við að reka netin með hliðsjón af bestri nýtingu. Nýir netrekendur þurfa tíma til að byggja upp starfsemina, afla sér viðskiptavina og umferðar og geta því ekki vænst þess að njóta sömu stærðarhagkvæmni og þeir sem rekið hafa fjarskiptanet árum saman.



73. Að því er viðvíkur heimtaugamarkaðinum felur rekstur á heimtauganeti í sér stærðarhagkvæmni í hlutfalli við umfang og víðáttu koparlínunetsins sem er í rekstri viðkomandi aðila vegna þeirra miklu undirliggjandi fjárfestinga og fastakostnaðar sem í honum býr. Hagkvæmnin kemur fram í lægri stofnkostnaði vegna magninnkaupa á strengjum og stærð samninga við verktaka um niðurgröft og frágang. Sömuleiðis getur verið stærðarhagkvæmni í rekstri í sambandi við lágmarksfjölda viðgerðarmanna og annarra starfsmanna sem þarf til þess að veita fullnægjandi þjónustu. Þessi atriði geta í sumum tilfellum verið hindrun fyrir inngöngu á markaðinn.

74. PFS ályktar að Míla ein og sér og sem hluti af Símasamstæðunni njóti stærðarhagkvæmni sem komi fram í sterkri markaðsstöðu gagnvart nýjum félögum á markaðinum. Þetta getur komið fram sem aðgangshindrun fyrir hin síðarnefndu.

#### 4.4.4 Breiddarhagkvæmni

75. Breiddarhagkvæmni felst í því að það er ódýrara að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en í sitt hvoru lagi. Lægri kostnaður næst fram með því að samnýta aðföng í framleiðslunni. Gott dæmi um þetta er nýting á fjarskiptaneti þar sem boðin er ólík þjónusta til notenda. Breiddarhagkvæmni getur bæði virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á samkeppnisaðila

76. Það hefur fyrr verið vikið að því að Míla hafi nær 100% markaðshlutdeild í heildsölu koparheimtauga. Jafnframt þessari heildsöluþjónustu veitir Símasamstæðan ýmsa smásöluþjónustu sem leiðir til ákveðinnar breiddarhagkvæmni t.d. í betra aðgengi að viðskiptavinum fyrir smásöluþjónustu. Símasamstæðan og Míla njóta sömuleiðis breiddarhagkvæmni af því að starfrækja þjónustu um allt land, þ.e. af alnánd sinni við neytendur.

77. PFS ályktar að breiddarhagkvæmni sé til staðar í fjarskiptaþjónustu Símasamstæðunnar þ.m.t. Mílu sem ný félög á markaðinum njóti ekki að sama skapi. Möguleikar Símasamstæðunnar og Mílu til að veita víðtæka þjónustu um land allt geta virkað sem markaðshindrun fyrir ný félög.

#### 4.4.5 Aðgangur að fjármagni

78. Aðgangur að fjármagni getur haft afgerandi áhrif á hvernig fyrirtæki vegnar á samkeppnismarkaði. Þetta á sérstaklega við ef mikilla fjárfestinga er þörf í upphafi. Fjárhagslega stöndug fyrirtæki með góðan aðgang að fjármagni standa, að öðru óbreyttu, betur að vígi og geta frekar varist keppinautum en sambærileg fyrirtæki sem eiga ekki jafn greiðan aðgang að fjármagni.

79. Lagning koparlínunets krefst eins og fram hefur komið mikils fjármagns en ekki er hægt að reikna með mikilli arðsemi vegna betri samkeppnisstöðu Símasamstæðunnar og Mílu. Það má þess vegna búast við að erfitt geti orðið í framtíðinni fyrir nýja aðila að fjármagna lagningu koparlínuneta.

#### 4.4.6 Vaxtarhindranir

80. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er til muna meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður (þroskaður markaður). Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða væntanlega að ná viðskiptavinum frá þeim sem fyrir eru markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað og að bjóða megi upp á viðtækari þjónustu er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

81. Þegar haft er í huga að heimtaugar hafa verið lagðar í hvert einasta fyrirtæki og öll heimili á landinu verður vart sagt að vaxtarmöguleikar séu miklir á þessu sviði. Umtalsverð innkoma nýrra fyrirtækja verður að beinast að því að keppa við þær heimtaugar sem fyrir eru, að nýjum hverfum undanteknum, en eins og komið hefur fram er samkeppnisstaða nýju fyrirtækjanna erfið. Líkleg framvinda tækni á þessu sviði gefur ekki tilefni til að vænta vaxtar í þessari grein.

82. Það er niðurstaða PFS að vaxtarmöguleikar á sviði heimtauga séu takmarkaðir þegar frá eru talin ný byggingahverfi en jafnvel í slíkum tilfellum kunna vaxtarmöguleikar að vera litlir til lengra tíma litið. Skortur á vaxtarmöguleikum er líklegur til að virka sem aðgangshindrun fyrir ný félög.

#### 4.4.7 Afgreiðslukerfi<sup>29</sup>

83. Þróað afgreiðslukerfi getur virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem samkeppnisforskot. Þetta á sérstaklega við á markaði þar sem mikill kostnaður er bundinn í uppbyggingu afgreiðslukerfa eða þar sem eldri fyrirtæki hafa gengið frá einkasamningum við stærstu og/eða mikilvægustu þjónustuaðila á markaðnum.

84. Afgreiðslukerfi getur verið stór fjárfesting fyrir ný fyrirtæki sem vilja hasla sér völl á ákveðnum markaði. Þegar eldri fyrirtæki eru fyrir á markaðinum sem ef til vill eru búin að afskrifa kostnaðinn verður til markaðshindrun fyrir hin nýju fyrirtæki. Fyrirtæki sem hafa yfir að ráða skilvirku afgreiðslukerfi geta með því haft forskot á ný fyrirtæki.

85. Fjárfesting við afgreiðslukerfi er ekki í beinu hlutfalli við fjölda viðskiptavina eða heildarsölu heldur er þessi fjárfestingarkostnaður hlutfallslega meiri á hvern viðskiptavin í litlum fyrirtækjum. Fjárfesting í skilvirku afgreiðslukerfi felur því í sér stærðarhagkvæmni. Síminn hefur t.d. þróað afgreiðslukerfi og línubókhald á mörgum áratugum en ný fyrirtæki verða að byggja slík kerfi frá grunni.

86. PFS ályktar að fjárfesting í afgreiðslukerfi geti að einhverju leyti verið aðgangshindrun fyrir ný félög.

---

<sup>29</sup> Afgreiðslukerfi er yfirheiti yfir eftirtalin kerfi:

- Sölukerfi.
- Pantanakerfi.
- Línubókhaldi.
- Þjónustuupplýsingar.
- Reikningagerð.

#### 4.4.8 Lóðrétt samþætting

87. Lóðrétt samþætting er þegar sami aðili starfar á fleiri en einu framleiðslu- og/eða sölustigi, t.d. framleiðir vöru, selur öðrum aðilum í heildsölu og selur einnig sjálfur í smásölu. Fyrirtæki sem samþættir þannig ólíka starfsemi í virðiskeðjunni getur á grundvelli stöðu sinnar á heildsölu- eða smásölumarkaði hindrað samkeppni í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína gagnvart keppinautum.

88. Markaður heimtauga var á tímum einkaréttar ekki til sem sjálfstæður markaður og það er ekki fyrr en fjarskiptamarkaðurinn er opnaður að þörfin fyrir skilgreiningu slíks markaðar og skiptingu í heild- og smásölu verður til. Í þessu tilfalli er Símasamstæðan virk á báðum mörkuðum. Þetta er líklegt til að veita samstæðunni og fyrirtækjum innan hennar forskot á keppinauta sína jafnvel þó að heildsala og smásala séu aðgreind innan fyrirtækisins nema PFS grípi til aðgerða í samræmi við aðgangstilskipunina.

89. PFS ályktar að lóðrétt samþætting á þessum markaði sé líkleg til að vera aðgangshindrun fyrir ný félög á markaðinum þrátt fyrir aðskilnað heildsölu og smásölu hjá Símasamstæðunni. Það dregur samt úr áhrifum samhæfingar að leiga á heimtaugum tekur samkvæmt reglum mið af kostnaði og er undir eftirliti.

#### 4.5 Samningsstyrkur kaupenda

90. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljanda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

91. Þegar það er haft í huga að Síminn er stærsti leigjandi á heimtaugum Mílu er það ólíklegt að aðrir minni leigjendur geti takmarkað að verulegu leyti möguleika Mílu til að starfa án tillits til viðskiptavina sinna. Að því er varðar smásölumarkaðinn og notendur, þá hafa stórir notendur, þ.e. þeir sem hafa margar heimtaugar inn í hús líklega ákveðinn samningsstyrk sem hugsanlega gefur þeim í aðra hönd afslætti frá venjulegu smásöluverði. Hins vegar er Míla ekki að umtalsverðu leyti háð fyrirtækjum á smásölumarkaðinum vegna þess að Síminn er stærsti viðskiptavinur hennar og það dregur úr samningsstyrk hinna viðskiptavinanna. Samningsstyrkurinn er einnig minni vegna kröfunnar sem hefur verið gerð til Símans (nú Mílu) um kostnaðarviðmið gjaldskrár fyrir heimtaugar. Að lokum má segja að kaupandi hafi samningsstyrk einungis þegar hann hefur möguleika á því að snúa sér til annars aðila um leigu á koparheimtaugum sem varla er um að ræða hér.

92. Niðurstaða PFS er að samningsstyrkur leigjanda, þ.e. annarra fjarskiptafyrirtækja en Símasamstæðunnar á heildsölumarkaðinum sé takmörkunum háður vegna mikillar hlutdeildar Símans í smásölu og vegna kostnaðarviðmiða.

#### 4.6 Möguleg samkeppni

93. Þessi þáttur ræðst af þeim tækifærum sem ný fyrirtæki eiga á því að koma inn á markað. Hafi þau möguleika á að koma inn á markað getur það haft áhrif á verð starfandi fyrirtækja og dregið úr möguleikum þeirra til að halda uppi hærra verði en ella og stuðlað að nýbreytni. Ef vænta má nýrra samkeppnisaðila getur það dregið úr tilhneigingu starfandi fyrirtækja til að misnota markaðsstyrk sinn. Nauðsynlegt er að skoða þennan þátt með hliðsjón af aðgangshindrunum, sjá kafla 4.4. Fylgni er jafnan milli aðgangshindrana og skorts á mögulegri samkeppni.

94. Þegar ný fyrirtæki sækja inn á markað er ástæðan oft sú að þau ásælast markaðshlutdeild og hagnað starfandi fyrirtækja. Sú áhætta veitir starfandi fyrirtækjum aðhald og samkeppni sem þau reyna með ýmsum hætti að bregðast við. Dæmi um það er viðleitni þeirra til að auka stærðarhagkvæmni og lækka einingakostnað. Aukin fjölbreytni í forni gæða eða vörumerkja er einnig til þess fallin að bregðast við samkeppni. Mikill fjarfestingarkostnaður veitir viðnám og þá sérstaklega ef hann hefur í för með sér endurfjárfestingu á þeim eignum sem fyrir eru (“switching cost”). Þá getur takmarkaður aðgangur að dreifileiðum gert samkeppnisaðilum erfitt fyrir. Fyrirtæki sem eru fyrst inn á markað geta oft nýtt sér reynslu sína og þekkingu sem forskot á samkeppnisaðila sem á eftir koma. Aðgengi að auðlindum t.d. tíðnum, aðgerðir stjórnvalda og tæknibreytingar geta einnig haft áhrif á getu og áhuga nýrra fyrirtækja til að hefja starfsemi.

95. Það hefur komið fram hér á undan oftast en einu sinni að PFS telur að nýtt koparheimtaugakerfi mundi krefjast umtalsverðar fjárfestingar sem mundi að talsverðu leyti vera óafturkræf. Stærðar- og þéttleikahagkvæmni sem er einkenni aðgangskerfa og gildir um aðgangsnét Mílu eykur innkomuhindranir nýrra fyrirtækja.

96. Það er niðurstaða PFS hvað þetta varðar að litlar líkur séu á samkeppni á markaði koparheimtauga. Þar að auki verður ekki séð að aðrar netlausnir á borð við kapalkerfi, þráðlaus sambönd og ljósleiðarar muni á næstunni breyta miklu þar um (samanber töflu 3 og kafla 2.4).

#### 4.7 Samantekt og niðurstöður

97. Markaðsgreiningin afmarkast við heildsölu á koparheimtaugum, en mælt hefur verið með því að greiningin taki tillit til smásölumarkaðarins þar eð hann getur veitt vísbendingar um heildsölumarkaðinn. Fram á síðustu ár hefur Síminn haft einráð yfir smásölumarkaðinum, en nú hefur átt sér stað nokkur breyting á því m.a. með tilkomu xDSL aðferðarinnar fyrir bandbreiðan flutning. Möguleiki á eftirspurnarstaðgöngu í smásölu felast í ljósleiðaraneti OR og þráðlausum aðgangskerfum, en eins og komist var að í kafla 2.4 er ekki fyrirsjáanlegt að þessir möguleikar skipti máli á næstu árum.

98. Þegar metnar eru líkur á samkeppni í heildsölu á næstu árum er rétt að skoða hvaða aðgangshindranir geta legið í vegi nýrra samkeppnisaðila. Ýmsar mögulegar markaðshindranir hafa verið útlistaðar í þessum kafla og dregnar ályktanir um mikilvægi þeirra í sambandi við opnun markaðarins fyrir samkeppni.

99. Þeir þættir sem nefndir hafa verið og tengjast mismunandi miklu umsvifum og veltu Símasamstæðunnar þ.m.t. Mílu og hugsanlegra samkeppnisaðila eru stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni og aðgangur að fjármagni.

100. Mikil fjárfestingaþörf nýrra aðila, stærðar- og þéttleikahagkvæmni sem net Mílu nýtur og takmarkaðir vaxtarmöguleikar nýrra heimtauganeta vega þungt þegar skoðaðir eru möguleikar á samkeppni á heildsölumarkaði koparheimtauga. Þar að auki eru eins og rakið hefur verið ýmsar aðrar hindranir fyrir innkomu á markaðinn. Það er niðurstaða PFS að líkur á samkeppni á heildsölumarkaði koparheimtauga séu litlar.

## 5 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk

### 5.1 Almenn

101. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk byggir á kafla 3.1 í leiðbeiningum ESA og þeim ýmsu áhrifaþáttum sem fjallað var um í kafla 4, hér að framan. Í samræmi við það sem segir í málsgrein 76 í leiðbeiningunum og með hliðsjón af núgildandi markaðsskilyrðum þá byggir mat PFS á greiningu á viðkomandi markaði eins og hann er í dag að teknu tilliti til þróunar sl. ár og næstu misseri.

102. Í 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, sbr. 12. gr. laga um breytingu á lögum um fjarskipti nr. 81/2003, nr. 78/2005, segir:

*Fyrirtæki telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppninauta, viðskiptavina og neytenda.*

103. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að það er umtalsverður markaðsstyrkur sem er viðeigandi mælikvarði en ekki misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Það er því ekki aðalatriðið í markaðsgreiningunni hvort markaðsráðandi staða hafi verið misnotuð eða ekki. Þetta þýðir hins vegar ekki að hegðun fyrirtækja á markaði skipti ekki máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formþættir markaðar skipti mestu máli í markaðsgreiningu getur hegðun sem veitir eða viðheldur samkeppnisforskoti hjá markaðsráðandi fyrirtæki styrkt enn frekar stöðu þess.

104. Eins fram kom í kafla 4 um markaðsgreiningu er mat á markaðshlutdeild eitt og sér ekki nægjanlegt til að ákveða hvort útnefna eigi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði. Mat PFS mun því einnig byggja á niðurstöðum sem fengnar voru við greiningu á öðrum áhrifaþáttum.

105. Fyrirtæki getur verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér (“single dominance”) eða sameiginlega með öðru(m) (“collective dominance”). Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk þá þarf yfirleitt ekki að velta fyrir sér spurningunni um sameiginleg markaðsyferráð. Ef hins vegar niðurstaðan er sú að ekkert fyrirtæki eitt og sér sé með umtalsverðan markaðsstyrk skal skoða spurninguna um sameiginleg markaðsyferráð. Auk þess getur fyrirtæki,

sem er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, einnig talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tengdum markaði ef tengsl milli markaða eru slík að fyrirtæki getur beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaðinum til að auka markaðsstyrk sinn á hinum, sbr. 2. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga.

## 5.2 Mat PFS á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði

106. Því var lýst í 2. kafla hvernig Síminn hafi vegna einkaréttar í fjarskiptum setið í áratugi einn að uppbyggingu og rekstri heimtauga úr kopar. Sú staða hefur ekki breyst mikið þrátt fyrir afnám einkaréttarins í ársbyrjun 1998. Í kaflanum um markaðsgreiningu kom fram að hlutdeild Símans (nú Mílu) í heildsölumarkaði fyrir koparheimtaugar er sem næst 100%. Það ásamt samkeppnisstöðu á markaðinum sem fjallað var um í 4. kafla getur ekki leitt til annarrar niðurstöðu en að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk í heildsölu koparheimtauga.

107. Til þess að meta hvort líklegt er að sú staða sem lýst var í síðustu málsgrein breytist á næstunni er nauðsynlegt að leggja mat á markaðshindranir sem munu geta verið á vegi nýrra aðila á markaðinum. Hugsanlegum hindrunum var lýst í 4. kafla en þær eru eftirfarandi:

- 1) Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp.
- 2) Óafturkræfur kostnaður.
- 3) Stærðarhagkvæmni.
- 4) Breiddarhagkvæmni.
- 5) Aðgangur að fjármagni.
- 6) Vaxtarhindranir.
- 7) Afgreiðsluferfi.
- 8) Lóðrétt samþætting.

108. Mat PFS á þessum efnisliðum kom fram í samsvarandi undirköflum 4. kafla. Í kafla 4.4.1 kom fram að talið er ólíklegt að keppinautar Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði munu telja hagkvæmt af markaðs- og tæknilegum ástæðum að leggja í lagningu koparlínuneta og uppbyggingu aðstöðu sem nauðsynleg er í því sambandi. Í næsta undirkafla var minnt á það að kostnaður við lagningu koparstrengja í jörðu er að mestu leyti óafturkræfur. Fyrir nýja aðila sem byrja á upphafsreit er stærð Símasamstæðunnar og Mílu ákveðin hindrun og hið sama gildir um breidd í starfsemi samstæðunnar. Þar vegur þyngst sterk staða Símans á smásölumarkaði fyrir bandbreiðan aðgang og þjónustustarfsemi Símans um allt land. Lagning koparlínuneta krefst mikils fjármagns og útvegum þess kann að vera hindrun inngöngu á markaðinn. Lóðrétt samþætting sem er fyrir hendi á heild- og smásölumarkaði koparheimtauga er einnig líkleg til að verða hindrun fyrir nýja aðila. Það er niðurstaða PFS að þær hindranir sem lýst er að framan séu þess eðlis að ólíklegt er að samkeppni hefjist á heildsölumarkaðinum í framtíðinni.

109. Á grundvelli þess sem fram kemur hér að ofan hyggst PFS útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang að heimtaugum. Með hliðsjón af niðurstöðunni um að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk tekur PFS ekki til umfjöllunar spurninguna um sameiginlegan umtalsverðan markaðsstyrk tveggja eða fleiri félaga.

## 6 Álagning kvaða

### 6.1 Almennt um kvaðir

110. Samkvæmt 17. gr. laga um fjarskipti skal markaðsgreiningin vera grundvöllur ákvörðunar um hvort PFS skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði í samræmi við 18. gr. laganna. Leggja má á þau kvaðir samkvæmt lögum þessum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

111. Hafi PFS áður lagt kvaðir á fyrirtækið skv. eldri fjarskiptalögum, eru þær endurskoðaðar, viðhaldið, breytt eða afnumdar í samræmi við niðurstöður markaðsgreiningar.

112. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.<sup>30</sup> Kvöðum þessum er nánar lýst í 28. – 32. gr. laganna.

113. Við val á kvöðum til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.<sup>31</sup> Allar álagðar kvaðir skuli taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætningar, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngru byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

114. Í áðurnefndri skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG) um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna verulegrar og stöðugar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

115. Þjónustusamkeppni sem byggist á stýrðum aðgangi að aðstöðu á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast á ensku “the investment ladder” en markmið þess er að gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet í áföngum.

<sup>30</sup> Sjá einnig 9. – 13. gr. aðgangstilskipunar.

<sup>31</sup> Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

116. Við ákvörðun um hvaða kvaðir eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði er oft gott að velta fyrir sér þeirri stöðu sem væri uppi ef ekki væru álagðar kvaðir á fyrirtæki og hvort staðan væri fullnægjandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög.

## 6.2 Samkeppnisvandamál

### 6.2.1 Almennt

117. Með hugtakinu *samkeppnisvandamál* er átt við þær aðstæður sem skapast vegna markaðsráðandi stöðu fyrirtækis eða fyrirtækja og aðferðir sem þau nota til að ryðja keppninautnum sínum úr vegi, hindra mögulega samkeppni inn á markað eða misnota aðstöðu sína gagnvart neytendum. Um aðstæður sem geta skapast vegna fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk hefur verið fjallað um hér framar í kafla 5.2. Hér á eftir verða tekin dæmi um þær margvíslegu aðferðir sem markaðsráðandi fyrirtæki getur notað til að ryðja keppninautnum sínum af markaði eða hindrað mögulega samkeppni.

118. Markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði gæti neitað aðgangi eða hafnað viðskiptum við fyrirtæki sem starfa á heildsölu- eða smásölumarkaði og eru í samkeppni við smásölurekstur þess. Neitun um aðgang eða höfnun viðskipta getur komið í veg fyrir samkeppni, t.d. í þeim tilfellum þar sem heildsöluvaran er nauðsynlegt aðfang fyrir smásölumarkaðinn, og getur á endanum leitt til þess að kostnaður keppninautanna hækkar. Hindrun á aðgangi getur einnig komið fram í annarri mynd en beinni höfnun, t.d. með ósanngjörnum viðskiptaskilyrðum og verðum.<sup>32</sup>

119. Markaðsráðandi fyrirtæki getur einnig misnotað stöðu sína með undirverðlagningu, þ.e. verðlagt vöru sína undir kostnaðarverði, og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Á þann hátt gæti fyrirtækið rutt minni keppninautnum af markaði og/eða haldið öðrum frá honum.

120. Jafnvel þegar skylt er að veita aðgang á kostnaðargreindu verði geta markaðsráðandi fyrirtæki mismunað öðrum fyrirtækjum til hagsbóta fyrir eigin þjónustu. Þetta gæti verið gert t.d. með því að beita öðrum aðferðum en verðlagningu, s.s. halda eftir upplýsingum, mismuna í gæðum, seinka afgreiðslu, setja ósanngjörn skilyrði, vera með skipulega hönnun á vöru og misnota upplýsingar. Þessir þættir geta haft áhrif á gæði þeirrar þjónustu sem keppninautarnir bjóða, hækkað kostnað þeirra eða hindrað sölu.

### 6.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði

121. Komið hefur fram að nær engin samkeppni er á heildsölumarkaði fyrir koparheimtaugar, hvorki fyrir fullan né skiptan aðgang og að ekki er útlit fyrir breytingu á þeirri stöðu. PFS mun þó fylgjast með framvindu á viðkomandi markaði og endurskoða niðurstöður markaðsgreiningarinnar að 2 árum liðnum. PFS hefur í

---

<sup>32</sup> Sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar 15. apríl 2005 þar sem Símanum var gert skylt að afgreiða flutningsbeiðnir Og fjarskipta vegna ADSL-þjónustu. Ákvörðunin var staðfest í úrskurði kærufundar Póst- og fjarskiptamála nr. 3/2005.



fyrri köflum komist að þeirri niðurstöðu að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á markaðinum. Jafnframt hafa verið taldar upp ýmsar hindranir í vegi nýrra samkeppnisaðila. Af þessum ástæðum má ætla að Míla sé í stöðu til að haga sér óháð samkeppni, viðskiptavinum og almennum notendum.

122. Á markaði koparheimtauga eru aðallega tvenns konar samkeppnisvandamál hugsanleg: Annars vegar eru vandamál sem tengjast möguleika á yfirfærslu á stöðu félags á heildsölumarkaði til tilsvarendi smásölumarkaðs og hins vegar vandamál sem stafa af sterkri stöðu félags á heildsölumarkaðinum.

123. Félag með lóðrétt skipulagða starfsemi kann að reyna að yfirfæra markaðsstyrk sinn með því að félagið færir stöðu sem það hefur á heildsölumarkaði yfir á skyldan smásölumarkað og leiðir það til þess að hafnað er fullnægjandi aðgangi annarra aðila að nauðsynlegum þætti starfseminnar þ.m.t. samhýsingu og stoðkerfum. Í því tilfalli sem hér um ræðir samanstendur smásölumarkaðurinn m.a. af talsíma- og bandbreiðri þjónustu við notendur og býður Síminn smásölupjónustu á þeim sviðum. Félag sem á í samkeppni við önnur félög um slíka þjónustu gæti freistast til að synja um aðgang að koparheimtaugum sem það ræður yfir í því skyni að draga úr samkeppni og auka hlut sinn á smásölumarkaðinum. Jafnvel þó að ekki sé um algjöra synjun að ræða getur komið til mismununar í afgreiðsluferlinum með því annað hvort að umsóknir frá viðskiptavinum Símans fá forgang eða að upplýsingagjöf til samkeppnisaðila er ófullnægjandi.

124. Míla getur vegna stöðu sinnar haft áhrif á val samkeppnisaðila Símasamstæðunnar á tæknilegum útfærslum svo sem VDSL með því að hafna notkun þeirra á grundvelli hugsanlegra truflana eða annarra ókosta. Þegar verðlagning á heildsölumarkaði lýtur eftirliti, eins og gildir á íslenska markaðinum er hætta á að gripid verði til ýmissa annarra aðgerða af hálfu félagsins með mikinn markaðsstyrk. Aðgerðirnar geta verið í því formi að smásölu félagsins er veittur möguleiki á að verða á undan samkeppnisaðilum á smásölumörkuðum sem eitt og sér getur takmarkað samkeppni. Jafnframt kann hegðun af þessu tagi að auka kostnað samkeppnisaðilanna, draga úr sölumöguleikum þeirra og setja þá í vanda með verðlagningu á þjónustu. Dæmi um aðgerðir af þessu tagi eru að sammingsviðræður eru dregnar á langinn, tæknilegum erfiðleikum er borið við og óviðeigandi kröfur gerðar um bankaábyrgðir, upplýsingar, markaðsspár o.fl. Önnur tegund aðgerða er mismunun í gæðum þjónustu svo sem í viðbragðstíma við bilunum og misnotkun upplýsinga um keppinautana.

125. Enn annað dæmi um yfirfærslu á markaðsstöðu er verðlagning sem hefur að markmiði að draga úr sölu samkeppnisaðila á smásölumarkaði, auka kostnað þeirra og/eða setja takmarkanir á möguleika þeirra að verðleggja rétt þjónustu sína. Mismunun í verði á koparheimtaugum sem er Símanum í hag fram yfir keppinautana á smásölumörkuðunum myndi hafa afdrifaríkar afleiðingar í för með sér fyrir samkeppnina. Niðurgreiðsla í formi millifærslu gæti falist í því að Míla setji hátt verð á heimtaugaleigu og Síminn lágt verð á Internetaðgang og kæmu þar með samkeppnisaðilum í klemmu með verðlagningu þeirra á þjónustunni. Undirverðlagning á notendamarkaði bandbreiðri þjónustu kann að leiða til samkeppnisvandamála á heimtaugamarkaðinum sem koma á ný fram í vanda samkeppnisaðila við að verðleggja þjónustu.

126. Þegar kemur að samkeppnisvandamálum sem geta orsakast af markaðsstyrk Mílu má skipta þeim í þrennt: inkomuhindranir, þvingunaraðgerðir gegn viðskiptavinum og óhagkvæm uppbygging þjónustu. Inkomuhindranir eru til þess gerðar að torvelða nýjum aðilum innkomu. T.d. gæti Míla sett í þjónustusamninga ákvæði sem gera það kostnaðarsamt fyrir viðskiptavinum að skipta um þjónustuaðila. Þvinganir af þessu tagi getur verið í formi hárrar verðlagningar þjónustu eða verðmismununar.

127. Fyrir félag með umtalsverðan markaðsstyrk getur verið freistandi að verðleggja þjónustu sína hátt til þess að auka hagnað. Verðmismunun sem felur í sér skiptingu markaðarins í mismunandi kaupendahópa getur leitt til aukins hagnaðar fyrir félag með umtalsverðan markaðsstyrk. Skortur á samkeppni á heildsölumarkaði koparheimtauga hefur hugsanlega í för með sér óhagkvæma uppbyggingu og rekstur koparlínunetsins. Afleiðingin kann að vera takmarkaðar fjárfestingar, lélegt kostnaðarefirlit og léleg gæði. PFS telur ekki að draga muni úr þörf fyrir miklar fjárfestingar í koparlínunetinu þar eð netið nær þegar til allra fyrirtækja og heimila á landinu eins og fram kom í 2. kafla jafnframt því að ljósleiðarar eru í vaxandi mæli lagðir í ný hverfi og sveitarfélög í stað koparheimtauga annað hvort í götuskápa eða alla leið inn í hús. Lélegt kostnaðarefirlit getur leitt til þrýstings um að hækka verð og hefur því neikvæðar afleiðingar fyrir smásölumarkaðinn. Léleg gæði geta sömuleiðis haft neikvæð áhrif á smásölumarkaðinn en vegna þátttöku Símans í honum telur PFS ekki ástæðu til að ætla að Míla sjái sér hag í því að draga úr gæðum heimtauganna.

128. Aðilar á fjarskiptamarkaði sem leigt hafa heimtaugar af Símanum á undanförunum árum hafa bent á ýmis tilvik sem þeir telja samkeppnishamlandi aðgerðir af hálfu Símans. Í athugasemdum sem bárust frá Hive þegar frumdrög greiningar þessarar voru birt til umsagnar eru tiltekin nokkur slík atriði. Hive telur að verðlagning á heimtaug sem eingöngu er notuð fyrir xDSL sé til þess fallin að hygla hefðbundinni símaþjónustu á kostnað VoIP og enn fremur telur fyrirtækið að ýmis aukagjöld sem innheimt eru í sambandi við heimtaugaleigu skapi markaðslega hindrun. Hive telur einnig að óendurkræfur stofnkostnaður við aðstöðusköpun og samhýsingu sé óeðlilega hár. Hive telur enn fremur að of lítill munur sé á mánaðargjaldi fyrir heimtaugaleigu og mánaðargjaldi fyrir símaþjónustu í smásölu.

129. Á undanförunum árum hafa borist ýmsar kvartanir til PFS varðandi aðgang að heimtaugum Símans og tengdri aðstöðu. Má í því sambandi nefna ákvörðun PFS dags. 14. nóvember 2006 þar sem Síminn hafði synjað um réttmætan afslátt af stofngjöldum fyrir heimtaugar, ákvörðun 15. apríl 2005 þar sem Síminn hafði ekki afgreitt fjölda umsókna um aðgang að heimtaugum og ákvörðun 24. júlí 2004 þar sem Síminn hafði ekki afgreitt beiðni um tengingar við tengigrind í Árbæjarsímstöð. Það var enn fremur leitt í ljós í sambandi við könnun PFS á afgreiðsluhraða að deildir Símans höfðu beinan aðgang að línubókunarkerfi á meðan önnur fyrirtæki þurftu að fara í gegnum annað afgreiðslukerfi sem gat leitt til lengri afgreiðslutíma. Þessi dæmi sýna að raunveruleg samkeppnisvandamál hafa komið upp á markaði fyrir heildsöluaðgang að koparheimtaugum.

### 6.3 Gildandi kvaðir skv. eldri fjarskiptalögum

130. Í lögum um fjarskipti nr. 107/1999 með áorðnum breytingum innihélt 20. gr. ákvæði um opinn aðgang að heimtaugum og segir þar:

*Rekstrarleyfishafar með umtalsverðan markaðsstyrk í almennum fastasímanetum og talsímaþjónustu skulu verða við öllum réttmætum og sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að heimtaugum og aðstöðu er slíkum aðgangi tengist. Gjöld fyrir aðgang og aðstöðu skulu byggjast á kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Rekstrarleyfishafar með umtalsverðan markaðsstyrk skulu birta viðmiðunartilboð um aðgang að heimtaugum og tengdri aðstöðu. Póst- og fjarskiptastofnun getur krafist breytinga á viðmiðunartilboði, þ.m.t. verði. Póst- og fjarskiptastofnun er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni viðmiðunartilboðs.*

131. Í sömu grein er lögð skylda á samgönguráðherra að setja reglugerð sem felur í sér að reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2887/2000 frá 18. desember 2000 um opinn aðgang að heimtaugum, samkvæmt ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 47/2001 frá 30. mars 2001, um breytingu á XI. viðauka við EES-samninginn, verði að fullu innleidd í íslensk lög. Samgönguráðherra gaf út reglugerðina 8. mars 2002. Tilgangur reglugerðarinnar er að herða á samkeppni og hvetja til tækninýjunga á heimtaugamarkaðinum með því að setja samræmd skilyrði fyrir sundurgreindan aðgang að heimtauginni til þess að ala á samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu. Ákvæði er um viðmiðunartilboð aðila með umtalsverðan markaðsstyrk sem skal ná til heimtauga og aðstöðu sem þeim tengjast en í viðauka er listi yfir atriði sem viðmiðunartilboðið á að ná yfir.

132. Með bréfi dagsettu 4. ágúst 2000 tilkynnti PFS Símanum um kvaðir sem lagðar eru á félagið í samræmi við ákvæði laga og reglugerðarinnar.

133. Í ágúst 2000 kom PFS á fót vinnuhóp til að búa til verklagsferil fyrir heimtaugaleigu og hýsingu með þátttöku ýmissa fjarskiptafyrirtækja sem hagsmuna áttu að gæta. Vinnuhópurinn komst að samkomulagi sem undirritað var í árslok 2000.

134. Samkvæmt ákvæðum laga um að gjöld fyrir aðgang skulu byggjast á kostnaði kannaði PFS á árinu 2002 kostnaðargrundvöll Símans fyrir leigu á heimtaugum. Í samræmi við kvaðir sem lagðar voru á Símann gaf fyrirtækið út viðmiðunartilboð um sundurgreindan aðgang að heimtaugum sem var dagsett maí 2003.

#### **6.4 Álagning kvaða skv. nýjum fjarskiptalögum**

135. Árið eftir birtingu tilskipana ESB um fjarskipti á árinu 2002 samþykkti Alþingi ný lög um fjarskipti nr. 81/2003. Í þessum lögum með áorðnum breytingum er í 16. – 18. gr. fjallað um framkvæmd markaðsgreiningar eins og útskýrt er í kafla 1.2 Markaðsgreiningin skal vera grundvöllur ákvörðunar Póst- og fjarskiptastofnunar um hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Síðan segir í 27. gr. eftirfarandi um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki:

*Þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.*

136. Í 28. gr. fjarskiptalagana er fjallað um aðgang að netum og þjónustu og þar segir að krefjast megi af fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk m.a. að þau veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum (a-liður), bjóði samhýsingu eða samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu kapalstokka, bygginga eða mastra (d-liður) og bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu (f-liður).

137. Heimildir til handa Póst- og fjarskiptastofnun til að leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá er að finna í 29.-32. gr. laga um fjarskipti. Ennfremur er vísað til reglugerðar nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja þar sem finna má ákvæði um kostnaðarbókhald.

138. PFS komst að þeirri niðurstöðu í 5. kafla að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði koparheimtauga. Þar að auki er þar ályktað að ekki séu líkur á breytingu á þeirri stöðu á næstunni. PFS telur að hagsmunir fjarskiptafyrirtækja vegi við þær kringumstæður sem lýst hefur verið þyngra en hagsmunir Mílu í að ráða yfir netinu án nokkurra kvaða. Í ljósi þessa hyggst PFS viðhalda og leggja á Mílu eftirtaldir kvaðir sem einnig gilda fyrir heimtaugagreinar:

- 1) Aðgangur.
- 2) Jafnræði.
- 3) Gagnsæi.
- 4) Bókhaldslegur aðskilnaður.
- 5) Eftirlit með gjaldskrá.
- 6) Kostnaðarbókhald.

#### 6.4.1 Kvöð um að veita aðgang að koparheimtaugum

139. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur. Í 2. mgr. ákvæðisins er að finna lista yfir skyldur sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á grundvelli aðgangskvaðar.

140. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efli nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skuli PFS taka mið af því hvort það sé:

- 1) tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir,
- 2) framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- 3) forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- 4) í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- 5) óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,

6) til þess fallið að auka framboð þjónustu.

141. Vegna sterkra markaðstöðu Mílu er erfitt fyrir nýja aðila að komast inn á heildsölumarkaðinn fyrir koparheimtaugar. Lagning heimtaugakerfa krefst mikillar fjárfestingar og er það mat PFS að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu og rekstur nýrra koparheimtauga á landsvísu miðað við núgildandi markaðsaðstæður. PFS sér ekki fram á að kvöð um aðgang ein og sér muni breyta yfirburðarstöðu Míla á heildsölumarkaðinum. Kvöðin er hins vegar nauðsynleg til þess að önnur fjarskiptafyrirtæki geti veitt Símanum samkeppni um þjónustu á koparheimtaugum. Að mati PFS verður hagsmunum neytenda best þjónað með því að tryggja framboð á heildsöluáðgangi með heimtaugum en það krefst þess að lagðar verði kvaðir á Mílu um að veita aðgang á sanngjörnum kjörum. Aðgangskvöðin er þó ekki fullnægjandi ein og sér til að tryggja að skilmálar og skilyrði séu sanngjörn og raunhæf. Til að tryggja það eru frekari kvaðir nauðsynlegar.

#### **6.4.1.1 Aðgangur að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að koparheimtaugum**

142. Skv. a. lið 2. mgr. 28. gr. laga um fjarskipti getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum. Nánar er kveðið á um aðgang að heimtaugum í 34. gr. sömu laga en þar segir að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í almennum fjarskiptanetum og talsímaþjónustu skulu verða við öllum réttmætum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að heimtaugum og aðstöðu er slíkum aðgangi tengist. Beiðnum um aðgang að heimtaugum skal aðeins hafnað á grundvelli hlutlægra viðmiðana, nauðsynjar þess að viðhalda heildstæði neta eða af tæknilegum ástæðum.

143. Í samræmi við 1. mgr. 34. gr. laga um fjarskipti skal Míla verða við öllum sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um sundurgreindan aðgang að heimtaugum félagsins í formi koparlína hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang. Sanngjörn beiðni um fullan eða skiptan aðgang að koparheimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð. Hafa ber í huga rétt hvers notanda til alþjónustu um nettengipunkt svo og nauðsyn þess að varðveita heildstæði netsins.

Skipta má aðgangi að koparheimtaug í eftirtalda undirflokk.

- Fullur aðgangur þjónustuveitanda að neðra og efra tíðnisviði heimtaugarinnar fyrir talsíma og gagnaflutning.
- Skiptur aðgangur þar sem netaðilinn notar neðri tíðnihlutann fyrir talsíma og efri tíðnihlutinn er leigður af öðru fjarskiptafyrirtæki.
- Strípaður talsími, þ.e. heimtaugin eingöngu notuð fyrir talsíma.
- Strípað xDSL þar sem neðra tíðnisviðið er ekki í notkun fyrir talsíma.

144. Fullur aðgangur merkir að fjarskiptafyrirtæki tekur á leigu heimtaugina í heild, þ.e. allt tíðnisvið hennar. Oftast eru það mismunandi þjónustudeildir sem selja þjónustu í tíðnisviðunum tveimur eins og gildir fyrir notkun Símans á heimtaugum. Þegar mismunandi fyrirtæki leigja aðgang að tíðnisviðunum tveimur telst það vera skiptur aðgangur en algengt er að Síminn veiti talsímaþjónustu í neðra tíðnisviðinu og annar leigjandi heimtaugarinnar noti xDSL tæknina til að veita t.d. Internet tengingu á

efri hluta tíðnisviðsins. Skipting tíðnisviðsins er útfærð með greinisíu (“splitter”). Áður en xDSL tæknin kom til sögunnar var heimtaugin nær eingöngu notuð fyrir talsíma og er svo enn um meiri hluta heimtauga. Strípað xDSL er hins vegar nýtt fyrirbæri og merkir að heimtaug er aðeins notuð fyrir gagnaflutning t.d. í formi Internet tengingar og/eða starfræns sjónvarps. PFS mun leggja á kvaðir í samræmi við alla undirflokkana.

145. Míla skal verða við umsóknum fjarskiptafyrirtækja um efri tíðnihluta koparheimtauga fyrir gagnaflutning jafnvel þó að neðri tíðnihlutinn sé ekki í notkun fyrir talsímaþjónustu.

146. Mílu er einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkraftna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna, sbr. ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar 15. apríl 2005 þar sem Símanum var gert skylt að afgreiða flutningsbeiðnir Og fjarskipta vegna ADSL-þjónustu.<sup>33</sup>

147. Kvaðir um aðgang fjarskiptafyrirtækja að koparheimtaugum skulu einnig gilda fyrir hluta heimtauga, t.d. frá tengiskáp í götu inn í byggingu notenda.

#### **6.4.1.2 Samhýsing eða samnýting**

148. Skv. d. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði samhýsingu eða samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu kapalstokka, og bygginga.

149. Jafnframt er almennt ákvæði um að PFS geti hvatt til samninga um samhýsingu eða annars konar samnýtingu á aðstöðu eða landareign í 25. gr. fjarskiptalaga sem er sambærileg við 51. gr. eldri fjarskiptalaga nr. 107/1999.

150. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á koparheimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Komi sú staða upp að óskað er af nýjum aðila að fá að setja nýjan koparstreng í rör Mílu sem ekki eru fullnýtt skal Míla verða við þeirri beiðni.

151. Síminn og síðar Míla hafa veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 25. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það telur PFS nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 28. gr. s.l. þar sem það getur skapast hvatning fyrir fyrirtækið að hleypa ekki nýjum aðilum að aðstöðu sinni. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Mílu en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

152. Að mati PFS er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu sanngjörn og ætti ekki að skapa Mílu verulegar fjárhagsbyrðar heldur frekar að veita fyrirtækinu möguleika til að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Mílu tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Ef skylda til

---

<sup>33</sup> Ákvörðunin var staðfest í úrskurði kæruneftar Póst- og fjarskiptamála nr. 3/2005.

samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Míla koma á móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Míla skal verða við öllum sanngjörnum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist koparlínum og þjónustu.

153. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Mílu varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða þ.m.t. í byggingum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og hefur ekki för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Mílu. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur PFS ákveðið eðlileg og sanngjörn verð og skilyrði fyrir aðganginum.

#### **6.4.1.3 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu**

154. Skv. i. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu.

155. Míla skal veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að koparheimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar. Slíkur aðgangur getur verið:

- 1) Rekstrarstuðningur.
- 2) Gagnagrunnur til afla upplýsinga áður en pantað er.
- 3) Afhending.
- 4) Pantanir.
- 5) Viðhald.
- 6) Bilana afgreiðsla.
- 7) Reikningagerð.

156. Umsóknir um aðgang að koparheimtaugum og tengdri aðstöðu eins og húsnæði skal Míla afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Mílu er óheimilt að veita deildum sínum eða tengdum fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa aðgang til jafns við fyrirtæki innan Símasamstæðunnar að afgreiðslukerfi Mílu í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

#### **6.4.1.4 Aðgangur sem hefur verið veittur**

157. PFS leggur svo fyrir að framboð koparheimtauga sem eru nú þegar í boði megi ekki draga til baka. Míla skal tryggja að sú þjónusta, sem er fyrir hendi, standi áfram til boða í hæfilegan tíma og að einungis sé heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta er lögð niður skal tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

#### 6.4.1.5 Samantekt

158. Með heimild í 28. og 34. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Mílu kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að heimtaugum og tengdrar þjónustu á heildsölustigi. Gjöld fyrir aðgang skulu vera byggð á sögulegum kostnaði eða öðrum aðferðum sem PFS mælir fyrir um hverju sinni. Aðgang sem Síminn og síðar Míla hafa veitt öðrum keppninautum hvort sem er með framboði á heimtaugaleigu eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS.

#### 6.4.2 Kvöð um jafnræði

159. Skv. 30 gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum félögum sem veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í sams konar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

160. Umtalsverður markaðsstyrkur á markaði fyrir heimtaugar getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Það gæti haft tilhneigingu til að selja óskyldum aðilum á hærra verði en sínum eigin deildum. Til þess að krafa um að ekki sé beitt mismunun í verði hafi tilhlýðileg áhrif er oft nauðsynlegt að leggja einnig á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

161. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður aðgangur að heimtaugum á sama verði gæti Míla reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði og þannig hækkað kostnað samkeppnisaðila Símasamstæðunnar til að koma honum af markaði. Það gæti falist í ófullnægjandi upplýsingagjöf, ólíkum gæðum í þjónustu, ólíku þjónustuframboði milli ytri og innri aðila og ósanngjörnum samningsskilmálum. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð, skilmála o.fl. Að mati PFS er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi fyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk mikinn kostnað eða óhagræði.

162. Sem dæmi um ólík gæði þjónustu má nefna mismun milli þjónustudeilda Símans og annarra fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar. Auk ófullnægjandi upplýsingargjafar getur ójafnræði birst í mismunandi verðum fyrir aðgang að upplýsingakerfum og einnig að aðilum er veittur aðgangur að mismunandi gömlum kerfum.

163. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur hins vegar ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum. Míla skal senda PFS fyrir 1. júlí ár hvert skriflegt yfirlit úr bókhaldi um hvernig jafnræði í verðum hefur verið viðhaldið.



164. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðru fyrirtæki við gerð samninga um aðgang eða að loknum samningum skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar öðrum, þar á meðal öðrum deildum fyrirtækis, tengdum fyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

#### 6.4.2.1 Samantekt

165. Með hliðsjón af 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gæta jafnræðis við leigu koparheimtaugar. Míla skal veita öllum leigjendum heimtauga þ.m.t. eigin deildum og tengdum fyrirtækjum, þjónustu með sömu skilmálum, afgreiðsluhraða, verðum og gæðum og framboði. Míla skal senda PFS fyrir 1. júlí ár hvert skriflegt yfirlit úr bókhaldi hvernig jafnræði í verðum hefur verið viðhaldið.

#### 6.4.3 Kvöð um gagnsæi

166. Skv. 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga getur PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilýsingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

167. Í 2. mgr. 29. gr. s.l. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis geti Póst- og fjarskiptastofnun skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.á.m. gjaldskrá. PFS getur mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði og er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni þeirra.

168. Gagnsæi skilmála og skilyrða fyrir samtengingu, aðgangi að aðstöðu þ.m.t. verð, þjónar þeim tilgangi að flýta fyrir samningaviðræðum, koma í veg fyrir ágreining og stuðla að tiltrú markaðsaðila á því að ekki sé um að ræða mismunun við veitingu þjónustunnar. Nauðsynlegt er að tæknileg ákvæði sem gilda um heimtaugarleigu séu skýr og gagnsæ enda getur það verið sérstaklega mikilvægt til að tryggja rekstrarsamhæfi.

169. Birting viðmiðunartilboðs gefur öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað er í boði og tryggir að fyrirtæki verði ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem er þeim ekki nauðsynleg. Síminn og síðar Míla hafa birt viðmiðunartilboð um heimtaugar (RUO), en PFS telur þörf á að tilgreina hvað eigi að koma fram í slíku tilboði. PFS mun hefja endurskoðun viðmiðunartilboðs um heimtaugar í samræmi við kvaðirnar sem hér eru lagðar á.

170. Lagt er fyrir Mílu að viðhalda og uppfæra eftir þörfum viðmiðunartilboð fyrir leigu koparheimtauga í heildsölu. Birting á vefsíðu Mílu telst fullnægjandi. Viðmiðunartilboðið skal vera sundurliðað í samræmi við viðauka við reglugerð nr. 199/2002 um sundurgreindan aðgang að heimtaugum. Viðmiðunartilboð og breytingar á því skal leggja fyrir PFS til samþykktar fyrir birtingu. Uppfært

viðmiðunartilboð skal lagt fyrir PFS eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um markað 11.

171. Kvaðir um gagnsæi stuðla að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo verði. Til þess að auka traust á heildsöluverðum telur PFS nauðsynlegt með tilvísun í 1. mgr. 29. laga um fjarskipti að Míla birti opinberlega í samvinnu við PFS bókhaldsupplýsingar um afkomu í rekstri koparheimtauganetsins.

172. Með tilvísun í c. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga krefst PFS þess að Míla heimili öðrum opin aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net).

#### **6.4.3.1 Samantekt**

173. Með hliðsjón af 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að viðhafa gagnsæi við leigu koparheimtauga. Míla skal birta opinberlega upplýsingar sem varða aðgang að koparheimtaugum, t.d. um bókhald fyrir heimtaugarnar, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá. Hluti þessarar kvaðar er að Míla skuli gefa út viðmiðunartilboð um heimtaugar sem verði viðhaldið og uppfært eftir þörfum og lagt upphaflega fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum eftir að PFS birtir ákvörðun varðandi markað 11. PFS krefst þess að Míla heimili öðrum opin aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu.

#### **6.4.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað**

174. Skv. 31. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. PFS getur ákveðið hvaða bókhaldsaðferðir nota skal. Til að tryggja gagnsæi og jafnræði getur PFS krafist þess að fá afhent bókhaldsgögn, þ.m.t. upplýsingar um tekjur frá þriðja aðila.

175. Tilgangurinn með aðskildu bókhaldi er m.a. að geta greint upplýsingar úr bókhaldi til að sýna eins nákvæmlega og unnt er kostnað einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Þá dregur sundurgreining á kostnaði úr möguleikum Mílu á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengist tiltekinni þjónustu.

176. Það er mikilvægt að rekstur koparheimtauga sé aðskilinn til að geta metið afkomu hans m.t.t. þess hvort verðlagning á heildsöluþjónustu sé í samræmi við kostnað, hvort dæmi séu um niðurgreiðslur milli rekstursins og annarrar þjónustu og að allir njóti jafnræðis varðandi verð og skilmála. Það er skoðun PFS að kvöðin um bókhaldslegan aðskilnað sé nauðsynleg á viðkomandi markaði m.a. til þess að mögulegt sé að greina kostnað við koparheimtaugar.

177. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á Mílu vegna heimtauga. Aðskilnaði skal haga með þeim hætti sem lýst er hér á eftir.

178. Við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði þarf rekstraraðili að færa bókhald sitt á þann hátt að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Aðskilið bókhald grundvallast á meginreglunni um orsakasamhengi þ.e. kostnaði og tekjum skal skipt niður á þá þjónustu eða vörur sem skapa kostnaðinn eða tekjurnar. Kostnaði við rekstur neta og/eða þjónustu skal deilt niður á rekstrareiningar með verkgrundaðri kostnaðargreiningu sem byggir á þeirri aðferð að greina kostnað eftir aðgerðum sem framkvæmdar eru í viðkomandi rekstrareiningu. Þetta kallar á viðeigandi og nákvæmar aðferðir við kostnaðarskiptingu.

179. Sá hluti kostnaðarins sem ekki er hægt að skipta á grundvelli beinnar eða óbeinnar kostnaðarskiptingar þ.e. kostnaður sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði skal merktur sérstaklega í bókhaldi Mílu.

180. Aðgreiningu í bókhaldi skal háttáð með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir koparheimtaugar. Mílu ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir heimtaugaleigu ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit þurfa að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan. Míla skal skila skýrslu óháðs endurskoðunaraðila til PFS um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS um það hvernig kostnaði sé skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði Mílu.

#### 6.4.4.1 Samantekt

181. Með hliðsjón af 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að skilja í bókhaldi rekstur koparheimtauga frá öðrum rekstri. Míla skal fyrir 1. apríl árlega afhenda PFS álitserð sem inniheldur upplýsingar og yfirlit vegna kvaðarinnar um bókhaldslegan aðskilnað. Álitserðin skal unnin af óháðum aðila sem býr yfir kunnáttu og færni á því sviði. Athuga skal hvort þau reikningskil sem Mílu er gert skylt að afhenda PFS séu í samræmi við lög og reglur, gefi glögga mynd af afkomu og efnahag félagsins og séu í samræmi við góða reikningskilavenju.

Í álitserðinni þarf að lágmarki að koma fram:

- 1) Niðurstöður þess aðila sem framkvæmir skoðunina.
- 2) Yfirlit yfir öll tilvik þar sem ósamræmi er til staðar.
- 3) Tillögur þess sem framkvæmir skoðunina um úrbætur og áhrif þeirra.
- 4) Ítarleg lýsing á því hvernig staðið var að skoðuninni.
- 5) Samandregnar fjárhags- eða bókhaldsupplýsingar (t.d. ályktun varðandi dreifingu á sameiginlegum kostnaði og breytingu á mati á eignum til sviptivirðis).

Birta skal ofangreinda álitserð á vef Mílu og skal hún birt eins fljótt og unnt er eftir að reikningsári lýkur.

## 6.4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

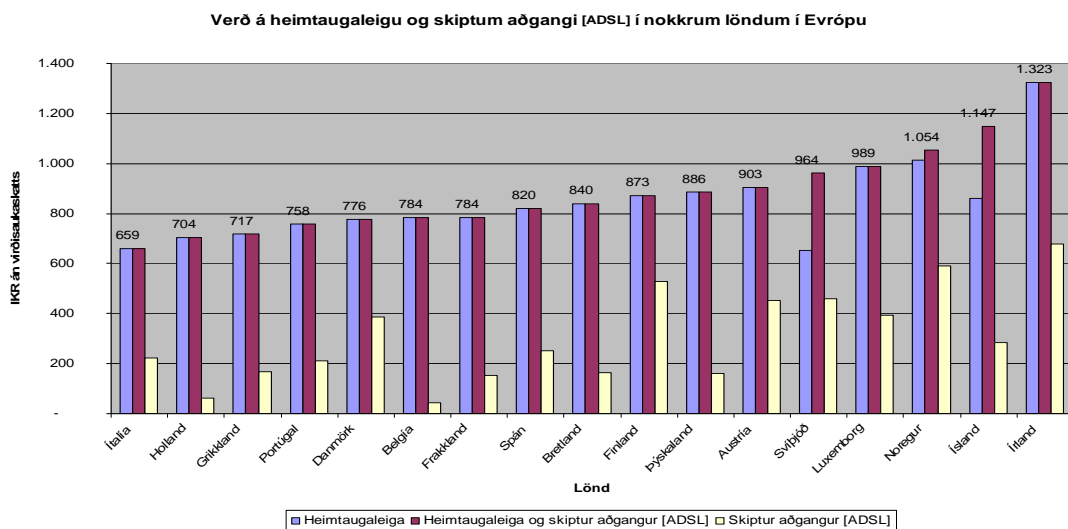
182. Skv. 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs ef markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði.

183. PFS telur að skilyrði framangreinds ákvæðis séu fyrir hendi á markaði fyrir heimtaugar. Til að tryggja samkeppni á viðkomandi markaði m.t.t. þess að Símasamstaðan er lóðrétt samþætt og getur því selt heildsöluþjónustu til eigin smásölu með óeðlilega litlum mun er mikilvægt að hafa eftirlit með gjaldskrá.

184. Ýmsar aðferðir eru tíðkaðar hjá eftirlitsstofnunum á EES svæðinu við ákvörðun verðs fyrir aðgang að heimtaugum. Skv. 3. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Við útreikning verðs getur PFS tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt, tekið mið af gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis sbr. 4. mgr. 32 gr. Við val á aðferð telur PFS rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á að niðurstaða fái á tiltölulega skömmum tíma, að hún leiði til niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningar sem ekki er langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggi jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

185. Aðferðafræði sem var beitt við nágildandi gjaldskrá fyrir heimtaugar hefur hingað til byggst á sögulegum kostnaði. Það verð á heimtaugaleigu sem hefur verið ákvarðað hér á landi á grundvelli sögulegs kostnaðar í bókhaldi Símans er með því hæsta í Evrópu eins og sjá má af stöplaritinu (mynd 2) hér á eftir. Verð eru byggð á samantekt Cullen International og umreiknuð í íslenskar krónur úr EUR miðað við meðalgengi EUR/ISK 84,352 (3ja ára meðaltal).

### Mynd 2 Verð á heimtaugaleigu og skiptum aðgangi í nokkrum löndum í Evrópu



Heimild: Cullen International, júlí 2007

186. Þrátt fyrir að notkun sögulegs kostnaðar til þess að ákvarða aðgangsgjöld fyrir koparheimtaugar hafi ekki skilað þeim árangri sem vonast var til telur PFS ekki tímabært að kveða á um aðrar aðferðir. PFS telur að hátt verð hér á landi sé ekki endilega afleiðing notkunar sögulegs kostnaðar og telur stofnunin að ná megi fram fullnægjandi árangri ef leitast verður við að gera kostnaðargreininguna vandaðri og markvissari en áður. PFS telur það minnst íþyngjandi og til þess fallið að ná tilætluðum árangri að beita áfram sögulegri kostnaðargreiningu með nýjum áherslum sbr. nánari lýsingu hér á eftir.

Í samræmi við 3. mgr. 32. gr. laga um fjarskipti hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gera kostnaðarlíkan fyrir heimtaugar sem sýni hvernig kostnaðarliðir eru heimfærðir á mismunandi kostnaðarbera og staði. Tilgangurinn er að þróa frekar aðferðarfræði sögulegs kostnaðar til að auðvelda kostnaðargreininguna og gera einstakar ákvarðanir um gjaldskrá markvissar. Jafnframt mun PFS áskilja sér möguleika þess að nota heimild laganna til að taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt. Míla skal ljúka gerð kostnaðarlíkansins eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað

Ákvarðanir PFS um gjaldskrá fyrir koparheimtaugar munu því fyrst um sinn byggjast á sögulegum kostnaði að teknu tilliti til sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt. PFS mun jafnframt meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni hvort hentugra er að styðjast við LRIC<sup>34</sup> aðferð frekar en að byggja á sögulegum kostnaði.

187. Gjaldskrá fyrir aðgang að koparheimtaugum og tengdri aðstöðu skal byggjast á sögulegum kostnaði, þ.m.t. eðlilegri arðsemi af bundnu fjármagni. Taka skal mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt. PFS mun meta hvort þörf er fyrir að nota LRIC<sup>35</sup> aðferð reynist kostnaðargreining byggð á sögulegum kostnaði ófullnægjandi grunnur að gjaldskrá að mati PFS .

Sundurliðun á leigu fyrir aðgang skal vera sem hér segir:

- Mánaðarlegt grunnverð sem ávallt má krefjast óháð notkun heimtaugarinnar.
- Mánaðarlegt aukagjald fyrir skiptan aðgang, þ.e. fyrir aðgang að efri hluta tíðnisviðs heimtaugarinnar með xDSL eða samsvarandi tækni.
- Gjöld fyrir hýsingu og aðgang að aðstöðu sem tengist aðganginum að koparheimtaugum.

188. PFS hefur skoðað hvernig verðlagningu fyrir notkun neðra og efra tíðnisviðs koparheimtaugarinnar í þágu talsíma annars vegar og gagnaflutnings og annarrar þjónustu hins vegar væri best háttað og komist að eftirfarandi niðurstöðu.

189. Þegar aðgangur skiptist á milli tveggja mismunandi fjarskiptafyrirtækja skal sá greiða grunnverðið sem hefur aðgang að neðra tíðnisviði á koparheimtauginni en hinn greiðir aukagjaldið.

190. Grunnverð koparheimtauga er árlegur rekstrarkostnaður heimtaugakerfisins um land allt sem skal byggja á sögulegum kostnaði. Við árlegan rekstrarkostnað er

---

<sup>34</sup> Langtíma viðbótarkostnaður

<sup>35</sup> Langtíma viðbótarkostnaður

heimilt að bæta afskriftum af fjárfestingum sem ekki er búið að afskrifa og hæfilegum hagnaði að mati PFS. Niðurstaðan skal gilda sem meðalgrunnverð fyrir landið allt. Aukagjaldið fyrir skiptan aðgang skal miðast við viðbótarkostnað Mílu af því að veita skiptan aðgang. Grunnverð byggt á sögulegum kostnaði skal leiðrétt ef sérstök þörf er talin á að mati PFS út frá samanburði á rekstrarkostnaði sambærilegar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt.

191. Til að fylgjast með breytingum á gjaldskrá telur PFS rétt að setja það skilyrði að allar breytingar á gjaldskrá Mílu vegna heimtaugarleigu þurfi að tilkynna til PFS og munu þær ekki öðlast gildi nema með samþykki PFS.

192. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að lögð hefur verið á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur PFS ákveðið að leggja einnig á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöðin um kostnaðarbókhald styður við kvaðirnar um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

193. Til að Míla geti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru taki mið af kostnaði er nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur þ.e. orsakasamhengi.

194. Míla skal eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi heimtaugar og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Míla skal skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS hvernig kostnaði er skipt og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Mílu.

195. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Míla hugsanlega verðlagt sína þjónustu á viðkomandi markaði yfir kostnaði og Símasamstæðan gæti haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum sem myndi hafa óhagstæðar afleiðingar fyrir notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti PFS því ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi.

#### **6.4.5.1 Samantekt**

196. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að ákveða gjaldskrá fyrir leigu á koparheimtaugum og tengda aðstöðu á grundvelli kostnaðar og að sæta eftirliti PFS með gjaldskránni. Gjaldskráin skal vera sundurliðuð í grunnverð, aukagjald fyrir skiptan aðgang og gjöld fyrir tengda aðstöðu. Grunnverð koparheimtauga skal reiknast út frá árlegum rekstrarkostnaði heimtaugakerfisins sem skal byggjast á sögulegum kostnaði og skal gilda sem meðalverð fyrir landið allt. Míla skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga á heimtaugaleigu, eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað, sem þróar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá, en PFS mun jafnframt taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt í samræmi við heimild í fjarskiptalögum. PFS mun jafnframt meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar

hverju sinni hvort hentugra er að styðjast við LRIC<sup>36</sup> aðferð frekar en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

Allar breytingar á gjaldskrá verða háðar samþykki PFS. Kvöð er lögð á Mílu um kostnaðarbókhald yfir rekstur koparheimtauga, sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði. Skal Míla afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði og skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðanda um að samræmi sé á milli lýsingar Mílu og útfærslu í bókhaldskerfi Mílu.

## 6.5 Niðurstaða

197. Hér á undan hefur verið fjallað um mismunandi kvaðir sem til greina kemur að leggja á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í samræmi við 27.-32. og 34. gr. laga um fjarskipti. Um markaðsstyrk var fjallað í 5. kafla og þar var komist að þeirri niðurstöðu að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 11. Niðurstöður umfjöllunarinnar eru að PFS hyggst leggja á Mílu eftirfarandi kvaðir í sambandi við leigu á koparheimtaugum í heildsölu, markað 11.

1. Með heimild í 28. og 34. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Mílu kvöð um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að heimtaugum og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Gjöld fyrir aðgang skulu vera byggð á kostnaði. Aðgang sem Síminn og síðar Míla hafa veitt öðrum keppninautum hvort sem er með framboði á heimtaugaleigu eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS.

2. Með hliðsjón af 30. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á um að gæta jafnræðis við leigu koparheimtaugar. Míla skal veita öllum leigjendum heimtauga þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sömu skilmálum, afgreiðsluhraða, verðum og gæðum og framboði. Míla skal senda PFS fyrir 1. júlí ár hvert skriflegt yfirlit úr bókhaldi hvernig jafnræði í verði hefur verið viðhaldið.

3. Með hliðsjón af 29. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að viðhafa gagnsæi við leigu koparheimtauga. Míla skal birta opinberlega upplýsingar sem varða aðgang að koparheimtaugum, t.d. um bókhald fyrir heimtaugarnar, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá. Hluti þessarar kvaðar er að Míla skuli gefa út viðmiðunartilboð um heimtaugar sem verði viðhaldið og uppfært eftir þörfum og lagt upphaflega fyrir PFS til samþykktar eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað. PFS krefst þess að Míla heimili öðrum opin aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu.

4. Með hliðsjón af 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að skilja í bókhaldi rekstur koparheimtauga frá öðrum rekstri. Míla skal fyrir 1. apríl árlega afhenda PFS álitsgerð varðandi þær upplýsingar og yfirlit vegna kvaðarinnar um bókhaldslegan aðskilnað. Álitsgerðin skal unnin af óháðum aðila sem býr yfir kunnáttu og færni á því sviði. Athuga skal hvort þau

---

<sup>36</sup> Langtíma viðbótarkostnaður

reikningsskil sem Mílu er gert skylt að afhenda PFS séu í samræmi við lög og reglur, gefi glögga mynd af afkomu og efnahag félagsins og séu í samræmi við góða reikningsskilavenju.

Í álitsgerðinni þarf að lágmarki að koma fram:

- 1) Niðurstöður þess aðila sem framkvæmir skoðunina.
- 2) Yfirlit yfir öll tilvik þar sem ósamræmi er til staðar.
- 3) Tillögur þess sem framkvæmir skoðunina um úrbætur og áhrif þeirra.
- 4) Ítarleg lýsing á því hvernig staðið var að skoðuninni.
- 5) Samandregnar fjárhags- eða bókhaldsupplýsingar (t.d. ályktun varðandi dreifingu á sameiginlegum kostnaði og breytingu á mati á eignum til sviptivirðis).

Birta skal ofangreinda álitsgerð á vef Mílu og skal hún birt eins fljótt og unnt er eftir að reikningsári lýkur.

5. Með tilvísun í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að ákveða gjaldskrá fyrir leigu á koparheimtaugum og tengda aðstöðu á grundvelli kostnaðar og að sæta eftirliti PFS með gjaldskránni. Gjaldskráin skal vera sundurliðuð í grunnverð, aukagjald fyrir skiptan aðgang og gjöld fyrir tengda aðstöðu. Grunnverð koparheimtauga skal reiknast út frá árlegum rekstrarkostnaði heimtaugakerfisins sem skal byggjast á sögulegum kostnaði og skal gilda sem meðalverð fyrir landið allt. Míla skal gera kostnaðarlíkan til útreikninga á heimtaugaleigu eigi síðar en sex mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað sem þróar notkun sögulegs kostnaðar til viðmiðunar fyrir gjaldskrá en PFS mun jafnframt taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt. PFS mun jafnframt meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningar hverju sinni hvort hentugra er að styðjast við LRIC<sup>37</sup> aðferð frekar en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár. Allar breytingar á gjaldskrá verða háðar samþykki PFS.

Kvöð er lögð á Mílu um kostnaðarbókhald yfir rekstur koparheimtauga sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði. Skal Míla afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði og skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðanda um að samræmi sé á milli lýsingar Mílu og útfærslu í bókhaldskerfi Mílu.

## 7 Mat á áhrifum álagðra kvaða

198. Í samræmi við meðalhófsregluna þá er eðlilegt að meta áhrif og afleiðingar þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Mílu eru í heildina lítið einhver byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Kvaðirnar eru að mörgu leyti í líkingu við þær kvaðir sem gilt hafa á viðkomandi markaði, en bætt er við atriðum sem reynslan hefur sýnt að á vanti, lýst er nánar

---

<sup>37</sup> Langtíma viðbótarkostnaður



innihaldi hverrar kvaðar og leitast er við að gera þær gagnsærri og markvissari en þær kvaðir sem gilt hafa fram að þessu.

199. Kvaðirnar eru til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi markaði og stöðu félagsins og Símasamstæðunnar almennt telur PFS nauðsynlegt að leggja allar framangreindar kvaðir á Mílu til að stuðla að aukinni samkeppni og tryggja hagsmuni neytenda. Þar sem aðrar kvaðir henta ekki betur til að ná tilætluðum árangri telur PFS að með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni sé ekki um óeðlileg kröfu að ræða.

200. Kvöð um aðgang er nauðsynleg forsenda þess að samkeppni geti átt sér stað á tengdum þjónustumörkuðum s.s. breiðbandsmarkaði og talsímamarkaði. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðru vísi en að leggja á kvöð um aðgang að heimitaugum og tengdri aðstöðu.

201. PFS álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi. Kvöðin er nauðsynleg til þess að önnur fyrirtæki geti keppt við Símann á mörkuðum fyrir breiðbandsaðgang og talsímþjónustu. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimitaugum fái sambærilega þjónustu og þannig verði leyst úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er að ofan varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, sem veita Símanum forskot í samkeppni á breiðbandsmarkaði.

202. Kvöð um gagnsæi þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Mílu. Hins vegar ber að hafa í huga að hliðstæð kvöð hefur verið í gildi um nokkurra ára skeið og viðmiðunartilboð hefur þegar verið birt. Kvöðin fellst því í raun í að viðhalda tilboðinu og uppfæra það. Birting viðmiðunartilboðs er að mati PFS mjög mikilvægur þáttur í því að efla samkeppni í þeim þjónustutegundum sem byggja á heimitaugaleigu. Það er nauðsynlegt fyrir fyrirtæki sem hyggja á innkomu á fjarskiptamarkaðinn að geta séð fyrir hvaða kjör eru í boði varðandi heimitaugaleigu og tengda aðstöðu. Sú byrði sem kvöðin veldur Mílu er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni.

203. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað, m.a. af þeirri ástæðu að það er nauðsynleg forsenda þess að hægt sé að greina kostnað af rekstri heimitauga og tengdrar aðstöðu með fullnægjandi hætti. PFS telur ekki hægt að notast við önnur vægari úrræði ef byggja kostnaðargreiningu á sögulegum kostnaði. PFS telur að kvöðin sé ekki of íþyngjandi miðað við tilgang hennar, enda er það eðlilegur hluti af starfsemi fyrirtækis nú til dags að aðgreina kostnað við framleiðslu/rekstur á mismunandi vörum eða þjónustum sem fyrirtækið selur.

204. PFS telur að kvöð um kostnaðareftirlit og gerð kostnaðarlíkans sé nokkuð íþyngjandi og muni valda kostnaði bæði hjá Mílu og PFS að framfylgja henni. PFS er hins vegar þeirrar skoðunar að kvöðin sé algerlega nauðsynleg enda hafi Míla engan hvata til að bjóða eðlileg verð að eigin frumkvæði þar sem fyrirtækið er eini aðilinn sem getur boðið koparheimtaugar til leigu hér á landi. Samanburður við önnur EES ríki sýnir að verð hér á landi eru að færast nær þeim hæstu innan svæðisins. PFS telur að kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarlíkan muni leiða til hagkvæmari rekstrar á heimitauganetinu og lægra verðs á heimitaugaleigu sem muni að endingu leiða til lægri verða til neytenda á þeirri þjónustu sem byggir á heimitaugaleigu. PFS

telur að kvöðin muni ekki draga úr möguleikum Mílu á því að hafa eðlilegan hagnað af rekstri heimtauga og tengdrar aðstöðu.

205. PFS telur að þær kvaðir sem stofnunin hyggst leggja á Mílu munu auka samkeppni í breiðbandsaðgangi og talsímaþjónustu á Íslandi.

206. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu aðgangsneta þar sem verðlagning aðgangs mun byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Kostnaðareftirlit ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga hvort sem er í heimtauganeti Mílu eða hugsanlegra keppinauta.

207. Sú byrði sem kvaðirnar hafa í för með sér fyrir Mílu eiga ekki að ráða úrslitum um álagningu þeirra. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast mjög íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til fallnar að auka þjónustuframboð á fjarskiptamarkaðnum í heild.