

Viðauki B



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Niðurstöður úr samráði Póst- og fjarskiptastofnunar um
drög að greiningu á heilsölumarkaði fyrir aðgang að
koparheimtaugum**

(markaður 11)

21. desember 2007

1	INNGANGUR	1
2	ALMENNAR ATHUGASEMDIR	1
3	LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI	4
4	LANDFRÆÐILEG AFMÖRKUN Á VIÐKOMANDI MARKAÐI	5
5	MARKAÐSGREINING	6
6	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI.	7
7	ÁLAGNING KVAÐA	9
7.1	ALMENNT UM KVAÐIR.....	9
7.2	KVÖÐ UM AÐGANG.....	12
7.3	KVÖÐ UM JAFNRÆÐI	12
7.4	KVÖÐ UM EFTIRLIT MEÐ GJALDSKRÁ	13

1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt á þeim svörum og athugasemdum sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög að greiningu á heildsölumarkaði um aðgang að koparheimtaugum (markaður 11). Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila og Samkeppniseftirlitið til samráðs með bréfi, dags. 27. september 2006.

Eftirtaldir aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Samkeppniseftirlitið.
- IP fjarskipti ehf. (Hive).
- Og fjarskipti ehf. (Vodafone).
- Síminn hf.
- TSC ehf.

Athugasemdir eru flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinunum. Reynt hefur verið að greina allar þær athugasemdir sem skipta máli og svara þeim. Á eftir hverri athugasemd er gerð grein fyrir afstöðu PFS. Þær athugasemdir sem bárust er að finna á heimasíðu PFS¹.

Þess ber að geta að þegar frumdrög að markaðsgreiningu voru birt til umsagnar var það Síminn hf. sem leigði út heimtaugar og er Síminn því tilgreindur sem slíkur í athugasemdum hagsmunaaðila. Eftir að athugasemdir bárust PFS var fyrirtækinu skipt þannig að til varð systurfélagið Míla ehf. sem nú sér um rekstur heimtaugakerfisins. Fyrirtækin eru enn hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu og í eigu sömu aðila og áður. Því hefur þessi breyting á skipulagi samstæðunnar ekki áhrif á niðurstöður markaðsgreiningar, eins og nánar verður gerð grein fyrir í inngangi í uppfærðri útgáfu af markaðsgreiningunni að afloknu samráði.

2 Almennar athugasemdir

Samkeppniseftirlitið beinir athugun sinni eingöngu að skilgreiningu á viðkomandi þjónustu- og vörumarkaði og landfræðilegum markaði og þeim þáttum sem ætla má að hafi áhrif við mat á markaðsstyrk fyrirtækja á einstaka markaði. Samkeppniseftirlitið gerir ekki athugasemdir við þá þætti dragana sem það tók til skoðunar og telur að greiningin að þessu leyti sé vel unnin og þjóni markmiðum sínum. Samkeppniseftirlitið tekur fram að lokum að eðli málsins samkvæmt þá sé það ekki bundið af þeirri aðferðafræði og þeim ályktunum sem koma fram í drögum PFS, við meðferð þess á málum sem varða umrædda markaði í framtíðinni.

Afstaða PFS

Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins styðja niðurstöður PFS varðandi þau atriði sem fjallað er um í athugasemdunum. Þær gefa því ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar hér.

¹ <http://www.pta.is/>, undir fjarskipti, markaðsgreining og samráð við markaðsaðila.

Síminn telur að niðurstöður markaðsgreiningar PFS og ákvörðun um kvaðir uppfylli ekki skilyrði um rökstuðning og aðstæður á markaði hafi ekki verið nægilega rannsakaðar af hálfu stofnunarinnar og að sá ágalli leiði til þess að PFS ætti að draga til baka markaðsgreininguna. Að því er varðar fyrirhugaðar kvaðir telur Síminn að þær séu of margar og leggi óþarfa byrðar á fyrirtækið og með því sé brotið gegn meðalhófsreglum stjórnisýslulaga og tilmælum ESA.

Afstaða PFS

Varðandi athugasemdir Símans er fyrst að nefna að PFS telur að niðurstöður markaðsgreiningarinnar séu rökstuddar á fullnægjandi hátt og stofnunin hafi rannsakað aðstæður á markaðnum nægilega. Í þessu sambandi má nefna að í fyrrnefndum athugasemdum Samkeppniseftirlitsins er greiningin talin vel unnin og að hún þjóni markmiðum sínum. Greining PFS á markaði 11 er unnin með sömu aðferð og aðrar markaðsgreiningar stofnunarinnar sem hlotið hafa samþykki ESA og Úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Stuðst er við leiðbeiningar og tilmæli ESA og þau atriði skoðuð sem mælt er fyrir um. Fjallað verður nánar um einstök atriði varðandi rökstuðning, rannsókn á aðstæðum og kvaðir hér á eftir undir viðkomandi liðum.

Síminn bendir á ósamræmi í dagsetningum. Í Samantektarkafla stendur að Síminn skuli gera kostnaðarlíkan fyrir 1. apríl 2007 en í ákvörðunarorðum er dagsetningin 1. júní 2007.

Afstaða PFS

Það er rétt sem fram kemur í athugasemdum Símans að misræmi var á milli dagsetninga varðandi gerð kostnaðarlíkans. Dagsetningin átti að vera 1. júní 2007. Þar sem meðferð þessa máls hefur dregist fram yfir þá dagsetningu þá þarf augljóslega að breyta henni. Ýmis atriði geta haft áhrif á málsmeðferðarhraða þegar unnið er að markaðsgreiningu skv. lögum um fjarskipti nr. 81/2003 og erfitt er að segja fyrir um það með vissu hvenær endanleg ákvörðun liggur fyrir. Því þykir PFS réttara á þessu stigi að miða við að gerð kostnaðarlíkans verði lokið eigi síðar en sex mánuðum eftir að endanleg ákvörðun hefur verið birt.

Síminn segir að PFS byggi á tölum frá 2004 en félagið telur að svo langt sé um liðið frá því að upplýsingum um markaðinn var safnað að niðurstöður byggðar á svo gömlum upplýsingum geti ekki uppfyllt skilyrði um að ákvörðun sé nægilega rökstudd.

Afstaða PFS

PFS getur ekki fallist á þá athugasemd Símans að greiningin byggi á of gömlum upplýsingum. Tölur í skjali því sem birt var til samráðs í september 2006 voru frá miðju ári 2005. Þetta voru nýjustu tölfræðiupplýsingar sem PFS hafði undir höndum þegar unnið var að gerð umrædds skjals. Markaðsgreiningar skv. lögum um fjarskipti hafa reynst mjög tímafrekar og þarf því að fylgjast með þróun mála á viðkomandi mörkuðum á meðan á málsmeðferð stendur. PFS safnar tölum frá fjarskiptafyrirtækjum á 6 mánaða fresti og uppfærir markaðsgreiningarskýrslur við

hvern áfanga í málsmeðferðinni eftir því sem við á. Nýjustu tölur sem nú liggja fyrir eru frá 31. desember 2006 og verður markaðsgreiningarskjalið uppfært með hliðsjón af þeim. Fyrirliggjandi tölur nú gefa ekki tilefni til breytinga á niðurstöðum, eins og nánar verður fjallað um hér á eftir. PFS sendi út spurningalista varðandi alla fastlínnumarkaði í upphafi greiningarvinnunnar árið 2004. Í ágúst 2005 sendi PFS bréf til markaðsaðila þar sem þeim var gefinn kostur á að koma að nýjum upplýsingum en lítil viðbrögð urðu við því bréfi. PFS hefur því sinnt skyldu sinni til að rannsaka og rökstyðja niðurstöður markaðsgreiningarinnar með nýjustu upplýsingum sem völ er á hverju sinni.

Við uppfærslu á tölulegum upplýsingum um internetáskriftir eftir mismunandi flutningsleiðum frá 30.6.2005 til 31.12.2006 kemur fram að um litla breytingu er að ræða á hlutfallslegri stöðu koparheimtauga. Heildarfjöldi áskrifenda hefur aukist um 35% eða úr tæplega 73 þúsundum í rúm 98 þúsund. Koparheimtaugin er síður en svo á undanhaldi sem flutningsleið fyrir síma- og gagnþjónustu en hlutdeild hennar hefur aukist ef eitthvað er og haldist yfir 97% af heildarfjölda internettenginga á tímabilinu. Nokkur vöxtur hefur orðið í fjölda internettenginga um ljósleiðara. Þeim hefur fjölgað úr 88 í 668 í árslok 2006 eða úr 0,1% í 0,7% af heildarfjölda internettenginga. Heildartala ljósleiðaraheimtauga til heimila sem lagðar hafa verið á landinu var í kringum 5 þúsund í árslok 2006, sem er hlutfallslega mjög lág tala miðað við um 147 þúsund kopar heimtaugar í notkun á sama tíma. Framangreint hefur að mati PFS engin áhrif á niðurstöðu markaðsgreiningar PFS varðandi stöðu Símans (nú Mílu ehf.) sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir aðgang að koparheimtaugum. Með hliðsjón af því hversu hægt ljósleiðaravæðing heimila á Íslandi hefur farið af stað telur PFS ekki líkur til þess að miklar breytingar verði á markaðsstyrk Mílu á viðkomandi markaði í nánustu framtíð og telur ekki ástæðu til að gera breytingar á niðurstöðum markaðsgreiningarinnar hvað þetta atriði varðar að svo stöddu. Ef umtalsverðar breytingar verða í framtíðinni á hlutfalli milli ljósleiðaratenginga og koparheimtauga er hægt að bregðast við því með því að gera nýja greiningu á markaðnum.

Síminn gerir athugasemd við umfjöllun PFS um afskriftir heimtaugakerfisins í mgr. 27 í frumdrögum. Síminn mótmælir því að heimtaugar fjarskiptanetsins séu afskrifaðar og að verulegur hluti þeirra hafi verið afskrifaður í ársbyrjun 1998. Síminn bendir á að þegar Póstur og sími var gerður að hlutafélaginu Landssími Íslands hf. árið 1998 voru eignir félagsins endurmetnar og nýr afskriftartími hófst. Einnig bendir Síminn á að nýir eigendur hafi greitt verulega umfram bókfært verð fyrir félagið og að hluti af þessu yfirverði tilheyri koparheimtauginni. Því segir Síminn að bókfært verð sé á engan hátt lýsandi fyrir þá fjárbindingu sem er í kerfinu. Aðrar matsaðferðir s.s. sviptivirði hljóti því að koma til álita þegar eignir eru metnar.

Afstaða PFS

Í nefndri málsgrein er fjallað um heimtaugarnar í tíð einkaréttarins. Þar er í raun ekkert sem viðkemur meðhöndlun núverandi eigenda á heimtaugunum í bókhaldi félagsins. Þarna er engin afstaða tekin til þess hvernig réttast sé að meta fjárbindingu í kerfinu, enda er það ekki umfjöllunarefni þessa kafla (kafla 2.1. Lýsing á heimtaugum). PFS telur þessa athugasemd því ekki kalla á breytingu á greiningunni, en PFS hyggst m.a. taka fjárbindingu í kerfinu til skoðunar við eftirlit með gjaldskrá, sbr. kafla 6.4.5 í markaðsgreiningunni.

Síminn gerir einnig athugasemdir við töflu 5 um þróun á verði fyrir heimtaug ásamt skiptum aðgangi frá janúar 2001 til apríl 2005. Síminn bendir á að á tímabilinu janúar til nóvember 2006 hafi vísitala neysluverðs hækkað um 32% á meðan verð fyrir heimtaug hafi hækkað um 14% á sama tíma og verulegar kvaðir hafi verið lagðar á þjónustuna í formi útbreiðslu á ISDN þjónustu til að uppfylla alþjónustukvöð.

Afstaða PFS

Það er rétt sem kemur fram í athugasemdum Símans að vísitala neysluverðs hefur hækkað meira en heimtaugaleiga á tímabilinu janúar 2001 til nóvember 2006. Verulegur hluti þeirrar hækkunar kom fram í verðbóluskoti árið 2006. Tafla 3 sem Síminn gerir athugasemdir við sýnir einungis hvernig verð á heimtaugaleigu hefur breyst að krónutölu frá því að heimtaugaleiga var innleidd á Íslandi. Ekki eru dregnar ályktanir af töflunni um það hvort verðþróunin sé eðlileg eða ekki. Það er hins vegar ekki sjálfgefið að þróun á verði fyrir heimtaugaleigu eigi að haldast í hendur við almenna verðlagsþróun. PFS telur að líta verði til þess að verð á heimtaugaleigu fer lækkandi í mörgum EES ríkjum og verð á Íslandi koma ekki vel út alþjóðlegum samanburði, sbr. mynd 2 í uppfærðri markaðsgreiningu. Þess ber og að gæta að heimtaugaverð hafa lotið opinberu eftirliti undanfarin ár og PFS verður auk þess að líta til raunverulegrar verðþróunar að horfa til þess hvernig fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gæti hagað verðlagningu ef eftirliti með verðlagningu nyti ekki lengur við.

3 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði

Hive telur að varðandi kafla 2.3 þurfi eftirfarandi upplýsingar að koma fram varðandi verðlagningu á þjónustu Símans og þá umgjörð sem Síminn hefur skapað um aðgengi að heimtaugum og ekki er tilgreint í markaðsgreiningunni. Hive fjallar um gildandi verð fyrir aðgang að heimtaug. Annars vegar fyrir fullan aðgang fyrir POTS (aðeins neðra tíðnisvið notað) og hins vegar fullan aðgang fyrir xDSL (aðeins efra tíðnisvið notað). Hive telur hærra mánaðargjald fyrir fullan aðgang fyrir xDSL hygla hefðbundinni símaþjónustu á kostnað VoIP og skapi samkeppnishindrun. Hive heldur því fram að í báðum tilvikum sé aðstaða, búnaður og samhýsing sem leigusali leggur til sú sama. Hive bendir á að það sé misskilningur sem komi fram í greiningunni að Síminn beri kostnað af splitter kortum.

Afstaða PFS

PFS mun taka til greina ábendingu Hive um að leigutaki leggi til splitter kort. Breyting þar að lútandi verður gerð í kafla 6.4.1.1 þar sem minnst er á umræddar síur. Athugasemdin kallar hins vegar ekki á breytingar á kafla 2.3. um stöðu á heildsölumarkaði, en getið verður um hana í kafla 6.2.2 um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði.

Hive fjallar sérstaklega um gjald sem innheimt er þegar númer er flutt yfir í VoIP þjónustu og telur að það standist ekki í ljósi almennra kvaða sem lagðar hafa verið á íslensk fjarskiptafyrirtæki.

Afstaða PFS

Mál vegna gjalds fyrir flutning númera í VoIP þjónustu er til meðferðar hjá PFS. Því máli verður lokið með sérstakri ákvörðun. Það er því ekki ástæða til að fjalla um réttmæti þessa gjalds í markaðsgreiningunni.

Hive bendir á ýmis aukagjöld sem ekki eru tilgreind í verðskrár fyrir þjónustu sem nauðsynleg er í tengslum við atnot fjarskiptafyrirtækis af heimtaugum. Hive segir einnig að Síminn loki á xDSL þjónustu ef viðskiptavinur er í vanskilum við Símann vegna símaþjónustu á neðra tíðnisviði heimtaugar og innheimti nýtt stofngjald af fyrirtæki með xDSL þjónustu þegar opnað er að nýju. Hive bendir enn fremur á að fyrirtækið hafi ekki aðgang að tæknimönnum Símans í símsstöðvum vegna bilanagreininga og þurfi að greiða fyrir útkall ef fyrirtækið óskar eftir bilanagreiningu.

Afstaða PFS

PFS telur ekki ástæðu til að gera breytingu á kafla 2.3. um stöðu á heildsölumarkaði, vegna ofangreindra atriða en getið verður um þau í kafla 6.2.2 um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði.

4 Landfræðileg afmörkun á viðkomandi markaði

Síminn telur að skilgreina eigi landfræðilega markaðinn með öðrum og þrengri hætti en PFS gerir. Síminn bendir á að sett var í lög að verðleggja skyldi fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði óháð staðsetningu, þannig að verðlagningu hefur í raun beint eða óbeint verið stýrt. Síminn segir því að það sé ekki vegna þess að samkeppnisskilyrði séu þau sömu að verðið sé hið sama hvar sem er á landinu. Símans telur að PFS hafi ekki sýnt fram á það með nægilegum rökum að landið allt sé einn markaður.

Afstaða PFS

Samkvæmt leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu² er hefð fyrir því að skilgreina landfræðilega markaði fyrir fjarskiptaþjónustu út frá tveimur meginþáttum:

- Útbreiðsluvæði fjarskiptanetsins
- og lagaumhverfi.

Heimtauganet Mílu nær til allra byggðra svæða á landinu og sömu reglur gilda um starfrækslu þess á öllu landinu. Almenn heimild til að reka slíkt net nær til landsins alls. Það þarf því veigamikil rök til þess að skilgreina markaðinn með öðrum hætti en að hann nái til landsins alls. Ekki hafa komið fram slík rök við greiningu á markaðnum. Það atriði sem Síminn virðist helst líta til í umfjöllun sinni um landfræðilegan markað er uppbygging ljósleiðaranets Orkuveitu Reykjavíkur (nú Gagnaveita Reykjavíkur ehf.). Uppbygging aðgangsneti sem byggja á ljósleiðara er

² 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.

enn sem komið er ekki til þess fallin að hafa áhrif á landfræðilega afmörkun heimtaugamarkaðsins. Í fyrsta lagi tilheyrir netið ekki sama þjónustumarkaði eins og rök eru færð fyrir í greiningunni. Í öðru lagi eru notendur slíkra heimtauga svo fáir og fjölgun þeirra það hæg að raunveruleg samkeppni við koparheimtaugar er ekki fjárfjálleg í nánustu framtíð. Í þriðja lagi væri mjög óljóst hvernig ætti að aðgreina landfræðilega markaði ef miðað yrði við tilvist ljósleiðaratenginga. Slíkar tengingar hafa verið lagðar víðar en á markaðssvæði Orkuveitu Reykjavíkur, en hafa almennt ekki náð miklum notendafjölda hingað til, eins og fram kemur í töflu 1 í greiningunni.

5 Markaðsgreining

Hive gerir athugasemd við tilgreiningu á eignum Símans í mgr. 56 í kafla 4.3. um heildarstærð fyrirtækis. Athugasemd Hive snýr að því að eignir Símans eftir samruna Símans við Skipti ehf. gefi ekki rétta mynd þar sem stór hluti af eignum Símans eftir samruna sé vegna óefnislegra eigna (e. goodwill). Hive telur því að miða eigi útreikninga sem byggja á forsendum kostnaðar og hæfilegs hagnaðar við efnahagsreikning Símans að undanskildum bókfærðum óefnislegum eignum.

Afstaða PFS

PFS telur athugasemd þessa ekki kalla á breytingar á viðkomandi kafla. Kaflinn fjallar um heildarstærð fyrirtækis og því ekki óeðlilegt að greina frá því hverjar bókfærðar eignir félagsins eru í heild sinni. Það er svo síðari tíma viðfangsefni að taka afstöðu til þess við ákvörðun heildsöluverða hvaða eignir eru taldar með í kostnaðarútreikningum.

Hive vill koma því á framfæri, í samhengi við umfjöllun í kafla 4.4.1 um yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, að Síminn krefji þá um stofnkostnað sem óska samhýsingar eða annarrar aðstöðusköpunar. Kostnaður sé reiknaður út á forsendum Símans og að slíkur kostnaður fáiast sjaldnast hlutfallslega endurgreiddur þó að fleiri fyrirtæki nýti aðstöðu sem greitt var fyrir. Einnig nefnir Hive að Síminn krefjist greiðslu fyrir tengigrindur í samhýsingu o.fl. Hive segir að Síminn hafi ítrekað breytt samhýsingaraðstöðu upp á sitt einsdæmi og krafist Hive um greiðslu hlutfallslegs framkvæmdarkostnaðar. Að mati Hive, leiðir þetta fyrirkomulag sem Síminn viðhefur til óeðlilega hás óendurkræfs kostnaðar og skapar aðgangshindrun að markaði fyrir heimtaugar. Einnig felist í vinnubrögðum Símans sjálfstaka þar sem öðrum aðilum en Símanum eða verktökum á hans vegum er ekki heimilað að vinna umrædd verk.

Afstaða PFS

Athugasemdir þessar styðja þá niðurstöðu PFS að það sé erfiðleikum háð að koma sér upp aðstöðu á viðkomandi markaði. Athugasemdirnar styðja einnig niðurstöðu PFS í kafla 6.2.2 að til staðar séu samkeppnisvandamál á markaðnum.

Hive lýsir þeirri skoðun varðandi kafla um lóðréttu samþættingu (kafla 4.4.8) að lóðrétt samþætting skapi markaðshindrun á íslenska fjarskiptamarkaðnum. Þetta birtist m.a. á þann hátt að óeðlilega lítill verðmunur sé á mánaðarlegu gjaldi fyrir heimataugaleigu samanborðið við t.d. mánaðargjald af almennum heimasíma hjá Símanum. Hive telur þetta dæmi um “price squeeze” þ.e. að heildsöluverð sé

óeðlilega hátt m.v. markaðsverð og þannig skapi Síminn aðgangshindrun að heildsölumarkaði fyrir heimtaugar.

Afstaða PFS

Athugasemd þessi styrkir ályktanir PFS um lóðréttu samþættingu. Getið verður um þetta atriði í kafla um samkeppnisvandamál í markaðsgreiningunni.

6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði

Síminn telur að PFS hafi ekki rannsakað nægilega uppbyggingu annarra neta, einkum á höfuðborgarsvæðinu, við mat á því hvort það sé samkeppni á viðkomandi markaði og því sé niðurstaða PFS ekki nægilega rökstudd með tilhlýðilegum gögnum.

Síminn gerir athugasemdir við niðurstöðu PFS um að uppbygging á neti Orkuveitu Reykjavíkur (nú Gagnaveita Reykjavíkur ehf.) geti vart talist möguleg samkeppni sökum þess að það sé ekki fullbyggt og að verðlagning á aðgangi sé með þeim hætti að hann sé ekki fýsilegur kostur. Að mati Símans er þessi niðurstaða ekki á rökum reist og telur Síminn að hér sé ekki bara um mögulega samkeppni að ræða heldur einnig framboðsstaðgöngu, þar sem Orkuveitan sé þegar farin að bjóða þjónustu yfir þetta net og frekari samkeppni frá þessu neti geti gerst með litlum sem engum fyrirvara. Síminn bendir á að Orkuveitan hafi lagt í gríðarlegar fjárfestingar í uppbyggingu nets á höfuðborgarsvæðinu og þéttbýliskjörnum nærri höfuðborgarsvæðinu og þar sé einnig um að ræða aðgangsneta sem ná inn í hús einstaklinga og fyrirtækja. Síminn telur að með þessari uppbyggingu sé ljóst að aðgangshindranir séu ekki fyrir hendi á markaði fyrir aðgangsneta í þéttbýli.

Síminn telur að niðurstaða PFS um að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk sé ekki nægilega rökstudd og byggð á gömlum upplýsingum. Þetta er að mati Símans svo verulegur ágalli á markaðsgreiningunni að hann eigi að leiða til þess að PFS dragi drög að markaðsgreiningu til baka og rannsaki þennan þátt með viðunandi hætti.

Afstaða PFS

PFS hafnar þeirri fullyrðingu Símans að uppbygging annarra neta, einkum á höfuðborgarsvæðinu hafi ekki verið nægjanlega rannsökuð. Í greiningunni eru tölur um virkar internettengingar um ljósleiðara. Þær tölur eru svo lágar að það þarfnast ekki viðamikillar rannsóknar að komast að þeirri niðurstöðu að ljósleiðaraheimtaugar eru ekki farnar að veita koparheimtaugum teljandi samkeppni. Þó að nokkur aukning hafi orðið á fjölda virkra tenginga á meðan unnið hefur verið að markaðsgreiningunni þá eru tölurnar enn mjög lágar og vaxtarhraðinn ekki slíkur að gera megi ráð fyrir verulegri samkeppni í nánustu framtíð. Virkar internettengingar um ljósleiðara voru 668³ í árslok 2006 á öllu landinu, þar af []⁴ hjá Gagnaveitu Reykjavíkur. Ekki er líklegt að í notkun séu margar ljósleiðaratengingar sem einungis eru notaðar fyrir símapjónustu svo að líkindum er þetta heildartala virkra ljósleiðaratenginga. Heildartala ljósleiðaraheimtauga sem lagðar hafa verið á landinu er í kringum 5 þúsund í árlok 2006 sem er hlutfallslega mjög lág tala miðað við fjölda

³ Heimild PFS

⁴ Fellt brott vegna trúnaðar.

koparheimtauga, en heildarfjöldi heimtauga í notkun er á sama tíma um 147 þúsund⁵. Heimili með áskrift að almenna símakerfinu um koparheimtaugar voru um 107 þúsund⁶ og internettengingar um koparheimtaugar um 96 þúsund⁷ í árslok 2006 á móti framangreindum 668 áskriftum að ljósleiðara á sama tíma. Ef borin er saman fjöldi heimila með áskrift af þjónustu yfir koparheimtaug annars vegar og ljósleiðara hins vegar þá er hlutdeild koparheimtaugarinnar 99,4% á móti 0,6% með ljósleiðara í árslok 2006. Bráðabirgðatölur frá miðju ári 2007 staðfesta þennan mun enn frekar en hlutfall áskrifta um ljósleiðara var þá vel innan við 1% af heildarfjölda. Stofnunin telur að uppbygging Gagnaveitu Reykjavíkur komi ekki til með að veita Símanum/Mílu verulega samkeppni í nánustu framtíð en mun fylgjast vandlega með þeirri þróun og uppbyggingu fyrirtækisins sem og annarra og meta þörfina á nýrri markaðsgreiningu ef aðstæður breytast.

Vodafone telur nauðsynlegt að benda á að samkvæmt tilmælum ESA um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði nær markaður 11 til markaðs fyrir heimtaugar á koparlínupari, heimtaugagreinar og skiptan aðgang. Markaður 11 nýtur þannig nokkurrar sérstöðu meðal þeirra 18 undirmarkaða fjarskipta sem ESA og Framkvæmdastjórn ESB hafa skilgreint því þetta er eini markaðurinn sem skilgreindur er út frá ákveðinni tækni. Í framangreindum tilmælum ESA segir að ljóst sé að sundurgreindar heimtaugar og breiðbandsheildsölu aðgangur séu augljóslega aðskildir markaðir⁸. Það veur því furðu að Póst- og fjarskiptastofnun skuli ekki treysta sér til þess að slá því föstu að Síminn hf. sem eini eigandi og rekstraraðili koparheimtauga á landinu njóti 100% markaðshlutdeildar á umræddum markaði en freisti þess að velta upp mögulegum staðgönguþjónustum þrátt fyrir að tilmæli ESA skilgreini sundurgreindar heimtaugar og breiðbandsheildsölu aðgang sem aðskilda markaði.

Afstaða PFS

PFS getur tekið undir það að yfirgnæfandi líkur séu fyrir umtalsverðum markaðsstyrk þegar af þeim ástæðum að framkvæmdastjórnin og ESA skilgreina markaðinn út frá tiltekinni tækni og Míla (áður Síminn) ræður yfir flestum ef ekki öllum koparheimtaugum á landinu. Þó að Míla sé með 100% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði þá taldi PFS ástæðu til að fjalla um helstu atriði sem tiltekin eru í leiðbeiningum um markaðsgreiningu til þess að taka af allan vafa, enda þekkjast dæmi um að tiltekin atriði geti komið í veg fyrir markaðsyfirlit fyrirtækja þrátt fyrir mjög háa markaðshlutdeild.

Vodafone telur það athyglisvert að umfjöllun um samkeppnisvandamál á markaði 11 sé sett fram með þeim hætti að um hugsanleg vandamál kunni að vera að ræða. Vodafone bendir á að fyrirtækið hafi margsinnis beint erindum til Póst- og fjarskiptastofnunar vegna vandkvæða tengdum aðgangi að heimtaugum. Þannig hafa stofnuninni borist erindi um samhýsingu, afgreiðslusynjun og afgreiðslutafir svo eitthvað sé nefnt.⁹ Vodafone telur það því vekja furðu að stofnunin skuli ekki fjalla

⁵ Heimild PFS og Hagstofa Íslands

⁶ Heimild PFS og Hagstofa Íslands

⁷ Heimild PFS

⁸ Sjá bls. 24 í tilmælunum

⁹ Sjá t.d. ákvarðanir Póst- og fjarskiptastofnunar frá 15. apríl 2005 og 23. júlí 2004.

um þessi mál að neinu leyti við greiningu á helstu samkeppnisvandamálum á markaði 11. Vodafone bendir á í þessu sambandi að hafa beri í huga að kvaðir á fjarskiptafyrirtæki eiga að byggja á eðli þeirra samkeppnishindrana sem greindar hafa verið að viðkomandi markaði.

Afstaða PFS

PFS tekur undir þessi athugasemd Vodafone og mun geta þess í kafla um samkeppnisvandamál að fyrirtækið hafi beint tilteknum erindum til PFS vegna vandkvæða tengdum aðgangi að heimtaug.

7 Álagning kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

Athugasemdir Símans

Síminn leggur áherslu á með vísan í meðalhófsreglu stjórnsýslulaganna og leiðbeinandi tilmæla ESA að draga þurfi úr álagningu kvaða og velja eingöngu þær kvaðir sem nægja til þess að ná fram markmiðum fjarskiptalaganna. Einnig minnir Síminn á 3. mgr. 28 gr. fjarskiptalaga sem tilgreinir þau atriði sem hafa ber í huga við álagningu aðgangskvaða.

Síminn telur að kvaðir þær sem PFS hefur lagt drög að séu allt of margar og óþarflega íþyngjandi. Til þess að ná fram markmiðum laganna er nægilegt að mati Símans að leggja á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk aðgangskvöð og að auki í mesta lagi kvöð um jafnræði. Síminn segist ekki hafa fundið fordæmi fyrir svo miklum og ítarlegum kvöðum annars staðar á EES svæðinu. Álagning kvaða með þessum hætti gangi gegn því markmiði sem fjarskiptalögin eru byggð á að draga beri úr reglusetningum og eftirliti og að markaðurinn skuli ráða fram úr sínum málum með sem minnstri íhlutun. Síminn telur að með álagningu þeirra kvaða sem PFS hefur gert tillögu um sé verið að leggja gríðarlega vinnu og kostnað á fyrirtæki sem ekki hefur verið réttlætt með öðru en ímynduðum dæmum um mögulega ólögmeta háttsemi fyrirtækisins. Síminn segir að ekki hafi verið sýnt fram á að það að viðkomandi kvaðir séu nauðsynlegar og þær kvaðir sem minnstar byrðar leggi á fyrirtækið, eins og tilmæli ESA mæla fyrir um.

Afstaða PFS

Flest ríki innan EES hafa lokið greiningu á markaði fyrir heildsöluaðgang að koparheimtaugum. Í langflestum þeirra er niðurstaðan sú að lagðar eru á a.m.k. jafn margar kvaðir og PFS hefur lagt til í sinni greiningu.¹⁰ Því er athugasemd Símans um skort á fordæmum ekki réttmæt. Í greiningunni er gerð grein fyrir þörfinni fyrir þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á, með vísan til hugsanlegra og raunverulegra samkeppnisvandamála. Það ber einnig að hafa í huga að í 34. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 og reglugerð 199/2002 er kveðið á um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í almennum fjarskiptanetum og talsímapijónustu skuli veita aðgang að heimtaugum og aðstöðu, birta viðmiðunartilboð og byggja gjöld á

¹⁰ Þessar upplýsingar er hægt að nálgast í yfirliti Cullen-International yfir stöðu markaðsgreininga innan EES, og á síðu framkvæmdastjórnar ESB um tilkynningar varðandi markaðsgreiningar: http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecom/article_7/index_en.htm.

kostnaði. Í viðauka við reglugerð 199/2002 og í viðauka II við TILSKIPUN EVRÓPUBINGSINS OG RÁÐSINS 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að rafrænum fjarskiptanetum og samtengingu þeirra og tilheyrandi aðstöðu (tilskipun um aðgang) er tiltekið hvað skuli að lágmarki vera innihald viðmiðunartilboðs. Markaður 11 hefur því nokkra sérstöðu að því leyti að landslög og EES gerðir mæla fyrir um að leggja skuli tiltekna kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

Hive fjallar um, varðandi samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði (kafla 6.2.2), lóðrétt skipulag starfsemi Símans sem leiði til lítils munar á heildsölu og smásöluverði („price squeeze“), óafturkræfan kostnað sem felist í aðgangs- og stofngjöldum og ýmis aukagjöld sem fyrirfinnast yfirleitt ekki í gjaldskrá og dragi þar með úr gagnsæi.

Afstaða PFS

Þessara atriða var einnig getið í athugasemdum Hive varðandi kafla 2.3. um stöðu á markaðnum. Eins og segir í svörum PFS við þeim athugasemdum þá styðja þær niðurstöðu PFS um samkeppnisvandamál á markaðnum og verður þeirra getið í kafla 6.2.2.

Hive vill koma því á framfæri varðandi grein 141 og leiðrétt þann misskilning sem fram kemur í drögunum að Síminn leggi til greinisú („splitter“) á heimtaug til að aðgreina efri hluta tíðnisviðs frá því lægra. Einnig segir Hive að fjarskiptarekendur greiði fyrir tengigrindur, línur, tengihösa, skápa o.fl. Hive telur að á engan hátt sé hægt að réttlæta það að Síminn innheimti herra verð fyrir „naked“ xDSL vegna aukakostnaðar sem fellur á Símann vegna aðgengis að efra tíðnisviði heimtaugar.

Afstaða PFS

Eins og áður kom fram mun PFS leiðrétt það sem segir um greinisúr í mgr. 141. PFS telur samt sem áður ekki loka fyrir það skotið að aukakostnaður falli til við leigu á efra tíðnisviði heimtauga. T.d. krefst slík notkun að heimtaug sé vel við haldið, en hugsanlegt er að notast við heimtaugar í lakara ástandi þegar þær eru einungis notaðar fyrir talsímabjónustu. Þetta er atriði sem kemur til nákvæmrar skoðunar við kostnaðargreiningu ef slík kvöð verður lögð á, en verður ekki skorið úr um í markaðsgreiningunni.

Hive gerir athugasemdir við aðgengi að samhýsingu eða annarri ómissandi aðstöðu og segir dæmi um að Síminn bjóði ekki upp á samhýsingu vegna skorts á plássi eða aðstöðu. Hive telur að engar kvaðir séu settar á Símann um að skapa lágmarksaðstöðu og sýna fyrirhyggju við að útbúa aðgengi að samhýsingu eða annarri aðstöðu. Hive telur því að kröfunni um opið aðgengi að heimtaugum eigi að fylgja krafa um sköpun samhýsingar og annarrar nauðsynlegrar aðstöðu s.s lagningu ídráttarröra milli símsstöðvar og samhýsingar. Hive telur að kostnaður af samhýsingu skuli innheimtur sem hluti af mánaðargjöldum og verði þar með borinn af öllum aðilum sem leigja heimtaugar þ.m.t. Símanum.

Afstaða PFS

Í kafla 6.4.1.2 í markaðsgreiningunni er lýst kvöð um samhýsingu og samnýtingu. Þar er m.a. fjallað um skyldu til að veita aðgang að ídráttarrörum sem til eru og eru ekki

fullnýtt. Einnig er tekið fram að í skyldu til að veita samhýsingu geti falist stækkun aðstöðu eða nýbygging. PFS tekur undir það að hár stofnkostnaður vegna samhýsingar getur verið samkeppnishamlandi. Í kafla 6.4.5 um eftirlit með gjaldskrá segir að einn hluti í sundurliðaðri heimtaugaleigu séu gjöld fyrir hýsingu og aðgang að aðstöðu sem tengist aðganginum að koparheimtaugum. PFS hyggst skoða það við framkvæmd eftirlits með gjaldskrá, verði slík kvöð lögð á, hvort hægt sé að innifela stofnkostnað nýrrar samhýsingaraðstöðu í mánaðargjaldi að öllu eða verulegu leyti.

Hive gerir athugasemd við skiptingu heimtaugaleigu í grunnverð annars vegar og aukagjald fyrir efra tíðnisviðið hins vegar, sem lýst er í mgr. 184 í kafla 6.4.5 í frumdrögunum. Hive telur engin kostnaðarleg rök fyrir aukagjaldi fyrir skiptan aðgang vegna þess að leigutaki greiði allan breytilegan kostnað sem til fellur s.s. „splitter“ kort og aðra aðstöðusköpun. Vísað er til Danmerkur í því sambandi og sagt að þar sé eitt gjald fyrir heimtaugaleigu 770 Dkr. á ári óháð notkun og ef um skiptan aðgang er að ræða þá skiptist gjaldið jafnt á milli efra og neðra tíðnisviðs.

Afstaða PFS

Það fyrirkomulag sem PFS lýsir í frumdrögunum varðandi grunnjald og aukagjald fyrir skiptan aðgang hefur tíðkast undanfarin ár hér á landi. PFS taldi ekki hafa komið fram rök sem kalla á umbyltingu á þessari skiptingu. PFS telur að færa megi rök fyrir einhverjum kostnaðarauka af því að nota heimtaugina fyrir háhraðatengingar m.a. vegna þess að gera þarf meiri kröfur til ástands heimtauga sem notaðar eru á þann hátt heldur en heimtauga sem einungis eru notaðar fyrir hefðbundna talsímabjónustu. PFS hyggst hins vegar skoða það nánar hversu hár slíkur kostnaður getur verið þegar kemur að eftirfylgni kvaðar um eftirlit með gjaldskrá. PFS telur ennfremur að það sé ekki til framdráttar fyrir fyrirtæki sem vilja komast inn á xDSL markaðinn að tekin verði upp jöfn kostnaðarskipting milli efra og neðra tíðnisviðs heimtaugar.

Hive telur varðandi kafla 6.4.5 um eftirlit með gjaldskrá að óafturkræf gjöld sem Síminn innheimtir séu hlutfallslega of há miðað við mánaðargjöld og skapi það markaðslega hindrun (e. entry barrier) fyrir nýja aðila á fjarskiptamarkaði. Hive telur það vera mun réttlátara fyrirkomulag sem stuðla muni að heilbrigðari samkeppni ef stofngjöld og sértæk gjöld vegna aðstöðusköpunar væri felld niður að mestu leyti og þess í stað væri kostnaður við ómissandi aðstöðu og nauðsynlegar framkvæmdir borinn jafnt hlutfallslega af öllum þeim fjarskiptarekendum sem nota heimtauganetið.

Afstaða PFS

Eins og áður sagði hér að ofan telur PFS eðlilegt að skoða að hve miklu leyti sé réttlæt看legt að færa stofnkostnað inn í mánaðargjöld. PFS tekur undir það að há stofngjöld geri innkomu nýrra fyrirtækja á fjarskiptamarkaðinn erfiðari. Ekki er þó hægt að slá því föstu að öllum stofnkostnaði sé hægt að velta inn í mánaðargjöld, það getur t.d. farið eftir því hversu sértækar óskir nýtt fjarskipta hefur varðandi aðstöðusköpun. Þetta atriði hyggst PFS skoða nánar þegar kemur að eftirliti með gjaldskrá og kostnaðargreiningu í kjölfar markaðsgreiningar.

7.2 Kvöð um aðgang

Síminn gerir fyrirvara um rökstuðning fyrir aðgangskvöðinni en hann er að mati Símans of óskýr og óljós til þess að fyrirtækið geti gert sér grein fyrir réttarstöðu sinni. Síminn mótmælir því m.a. hvernig PFS útfærir aðgang að svonefndu strípuðu ADSL sbr. gr. 140 í frumdrögunum, sér í lagi verðlagningu á því og kostnaðargrundvelli, sbr. gr. 141 og gr. 187 í frumdrögunum.

Afstaða PFS

PFS hefur í greiningunni rökstutt aðgangskvöðina nægilega með vísan til gildandi lagaákvæða og samkeppnisvandamála sem finnast á markaðnum. PFS telur lýsingu á kvöðinni ekki óskýra eða óljósa. Í mgr. 140-142 kemur fram að verða skuli við öllum sanngjörnum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um sundurgreindan aðgang að heimtaugum félagsins í formi koparlína hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang. Því er lýst að tilhögun aðgangs getur verið með ferns konar móti; efra og neðra tíðnisvið getur verið leigt af sama fyrirtæki, efra og neðra tíðnisvið getur verið leigt af sitt hvoru fyrirtækinu og svo getur verið að aðeins annað tíðnisviðanna sé í notkun ýmist það efra eða það neðra. Gjaldtöku er lýst í mgr. 184-187 í frumdrögunum. Þar kemur fram að grunnjald þurfi alltaf að greiða óháð notkun heimtaugarinnar. Strípað xDSL þýðir því í raun aðeins að skylda er að veita aðgang að efra tíðnisviði heimtaugar þó að það neðra sé ekki í notkun, en grunnjaldið er greitt engu að síður auk aukagjalds fyrir efra tíðnisviðið. PFS telur að þetta fyrirkomulag sé útskýrt nægilega í markaðsgreiningunni og þetta er í líkingu við núverandi fyrirkomulag og ætti ekki að valda óvissu um réttarstöðu.

7.3 Kvöð um jafnræði

TSC tekur undir umfjöllun í greiningu PFS á viðkomandi markaði um samkeppnisvandamál sem felast í synjun um aðgang að heimtaugum og mismunun í afgreiðsluferlinu og telur að fyrirhugaðar kvaðir fylgi ekki eftir þessu atriði með fullnægjandi hætti. TSC gerir athugasemd við álagningu kvaðar um jafnræði og telur ekki nægilegt að birta upplýsingar úr bókhaldi heldur þurfi einnig að birta vinnureglur heildsölu Símans og sannreyna að aðilum sé ekki mismunað með einhverjum hætti.

Afstaða PFS

PFS hefur í hyggju að leggja á kvöð um jafnræði eins og grein er gerð fyrir í kafla 6.4.2. Þar er kveðið á um að senda skuli PFS árlega skriflegt yfirlit úr bókhaldi um hvernig jafnræði í verðum hefur verið viðhaldið. Verði kvöð um jafnræði lögð á þá hyggst PFS framfylgja henni út frá fleiri þáttum en verði. PFS hefur heimildir til að krefjast allra nauðsynlegra upplýsinga frá fjarskiptafyrirtækjum varðandi athugun einstakra mála þ.á.m. varðandi sérstakar kvaðir, sbr. 5. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003. PFS hefur beitt slíku úrræði við eftirfylgni með núgildandi kvöðum t.d. með því að gera könnun á afgreiðslutíma pantana á heimtaugum. PFS telur því ekki nauðsynlegt að kveða fyrirfram á um reglulega skýrslugjöf um öll atriði jafnræðiskvaðarinnar, heldur megi sinna slíku eftirliti með athugunum að frumkvæði PFS eins og þurfa þykir hverju sinni. Varðandi birtingu á vinnureglum er það að segja að PFS hyggst leggja á kvöð um birtingu viðmiðunartilboðs sem skal vera sundurliðað í samræmi við viðauka við reglugerð nr. 199/2002 um sundurgreindan aðgang að heimtaugum. Í nefndum viðauka er kveðið á

um ýmis atriði sem telja má til vinnureglna, t.d. kemur fram í 4. tl. A liðar að viðmiðunartilboðið skuli innihalda upplýsingar um málsmeðferð varðandi pantanir og veitingu aðgangs og notkunartakmarkanir og skv. 1. tl. D liðar skal koma fram hver afgreiðslufrestur er. PFS mun hafa þessa athugasemd í huga þegar viðmiðunartilboð verður uppfært næst.

7.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

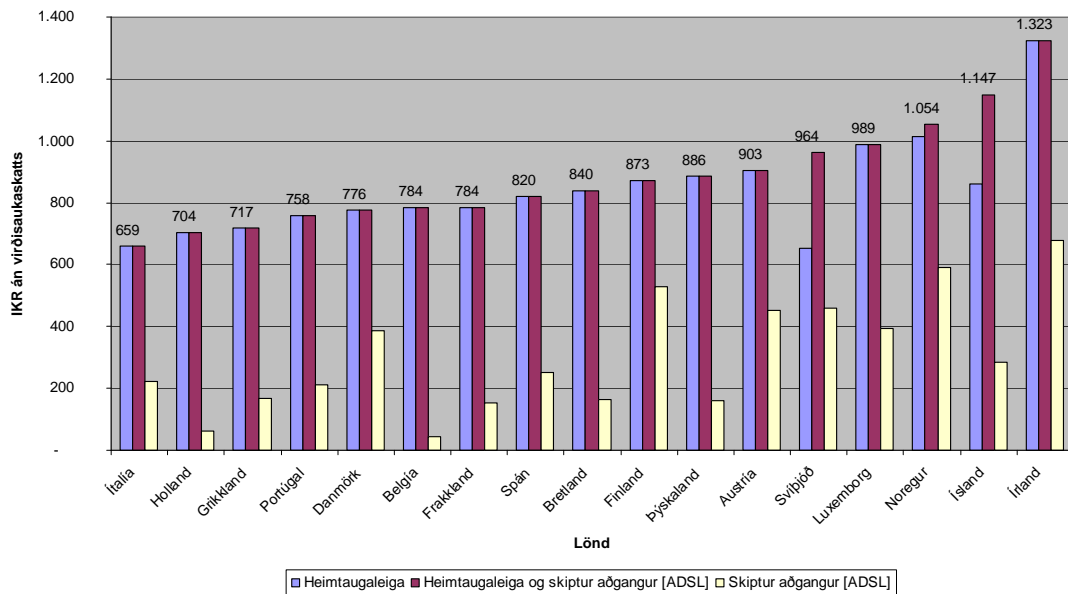
Síminn vekur athygli á því að engar forsendur eru gefnar í töflu á bls. 39 í greiningu, t.d. varðandi gengi gjaldmiðla né við hvaða gjaldmiðil er miðað. Síminn bendir á að við verðsamanburð beri að taka tillit til sérstakra landfræðilegra atriða, fámennis og dreifbýlis. Síminn segir að ljóst sé að skilgreining á alþjónustu í íslenskum fjarskiptalögum sé frávik frá því sem EES reglur mæla fyrir um og eigi sér ekki hliðstæðu í öðrum Evrópuríkjum. Lögin skilgreini gagnaflutningsþjónustu með flutningsgetu allt að 128 kb/s sem alþjónustu og það auki kostnað vegna heimtauga. Síminn segir að útbreiðsla ISDN um landið hafi leitt til aukins kostnaðar í aðgangsnnetinu.

Afstaða PFS

Viðmiðunargjaldmiðill í stöplarit á bls. 39 í frumdrögunum er € Verði heimtaugaleigu Símans er breytt miðað við meðaltalsgengi evru (€) síðustu 5 ára þ.e. 85,14. Í þeim samanburðartölum sem PFS hefur varðandi verð á heimtaug í Evrópu er ekki tekið tillit til annarra utanaðkomandi þátta. PFS hefur ekki tók á að gera könnun með ákveðnum viðmiðunum og verður að nota þær kannanir sem stofnunin hefur aðgang að. Það er líka erfitt að segja til um hvort tillit til landfræðilegra aðstæðna myndi hafa áhrif á samanburð ef hægt væri að framkvæma slíkt á annað borð. PFS hefur því ekki í hyggju að breyta fyrirkomulagi á samanburði milli landa í markaðsgreiningunni. Varðandi kvöð um 128 kb/s gagnaflutningsþjónustu þá hefur Síminn ekki fært fram nein töluleg rök sem styðja það að kostnaður hér á landi sé hærri en almennt gengur og gerist í ríkjum innan EES. Þess ber og að gæta að Síminn hefur aðeins reiknað kostnað vegna ISDN að hluta til inn í heimtaugaleigu, en hefur óskað eftir nokkur hundruð milljóna framlagi úr jöfnunarsjóði vegna umræddrar alþjónustukvaðar. Núverandi verðlag á heimtaugaleigu verður því tæplega skýrt með vísan til gagnaflutningskvaðarinnar.

Ráðgjafarfyrirtækið Cullen International birti í júlí 2007 uppfærða útgáfu af verðsamanburði heimtaugaleigu innan ESB. PFS mun uppfæra markaðsgreininguna og setja inn nýtt stöplarit í stað þess sem var í frumdrögunum. Nýja stöplaritíð breytir þó engu varðandi niðurstöður greiningarinnar, enda er verð á heimtaugaleigu á Íslandi ennþá meðal þess hæsta sem þekkist á EES svæðinu. Verð í nýja stöplaritinu eru í íslenskum krónum og eru umreiknuð úr EUR miðað við meðalgengi EUR/ISK 84,352 (3ja ára meðaltal). Sjá mynd 2 bls. 41 í uppfærðri markaðsgreiningu.

Verð á heimtaugaleigu og skiptum aðgangi [ADSL] í nokkrum löndum í Evrópu



Síminn gerir þann fyrirvara, varðandi drög um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarlíkan sem byggja skuli á sögulegum kostnaði, að sögulegur kostnaður þarf ekki endilega að vera sá heppilegasti til þess að greina raunverulegan kostnað á aðgangsneti. Ákvörðun um heildsöluverð og kostnað krefst eðlilegrar málsmeðferðar og niðurstaðan verður að byggja á ígrundaðri umfjöllun þar sem allir þættir eru teknir til greina. Ekki eru efni til að fara í gegnum slíka umfjöllun í ákvörðun um markaðsgreiningu.

Afstaða PFS

PFS vill taka fram að lýsing á kvöð um eftirlit með gjaldskrá þarf að bera með sér í megindrátum hvaða aðferð stofnunin hyggst beita við ákvörðun verðs fyrir heimtaugaleigu. PFS telur á þessu stigi að það sé í anda meðalhófs að nota áfram þá aðferð sem hefur verið notuð undanfarin ár og styðjast við sögulegan kostnað. Skapast hefur þekking bæði hjá Símanum og PFS varðandi kostnaðargreiningar byggðar á sögulegum kostnaði og það má því ætla að það sé einfaldara og ódýrara í framkvæmd að byggja á þeirri reynslu sem nú er til staðar heldur en að taka upp nýjar kostnaðargreiningaraðferðir s.s. LRIC¹¹. PFS mun hins vegar leitast við að gera kostnaðargreiningar markvissari en verið hefur, eins og lýst er í kafla 6.4.5, m.a. með notkun kostnaðarlíkans og með því að taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt. Verði niðurstaðan af þessu ekki ásættanleg þá mun PFS taka upp LRIC aðferð við kostnaðargreininguna.

Vodafone telur að því er varðar kvöð um eftirlit með gjaldskrá byggi stofnunin á röngum forsendum og að útfærslan sé ekki til þess fallin að ná fram markmiðum fjarskiptalaga. Fyrst ber að líta til þess að í frumdrögnum segir Póst- og fjarskiptastofnun:

¹¹ Langtíma viðbótarkostnaður

“ 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 tryggji jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum”.

Vodafone telur þessar forsendur brjóta í bága við markmið fjarskiptalöggjafar, þ.e. að stuðla að virkri samkeppni. Meginsjónarmið við álagningu kvaðar um eftirlit með gjaldskrá hlýtur ávallt að vera að stefnt skuli að því að kvöðin sé til þess fallin að skila markaðinum því verði sem næst kemst fullkominni samkeppni. Þannig telur fyrirtækið forsendur um verðlagningu sem sé ekki langt umfram kostnað og einhvers konar sanngirnissjónarmið vera rangar og ekki í samræmi við markmið fjarskiptalaga.

Við þetta bætist sú staðreynd að samanburður á verðum á heimtaugaleigu í Evrópu leiðir í ljós að Ísland er þar hvar hæst eða númer tvö í röðinni.

Að því er varðar aðferðarfræði tiltekur Póst- og fjarskiptastofnun að stofnunin hyggist nú sem áður taka mið af sögulegum kostnaði þrátt fyrir að sú aðferðarfræði hafi ekki skilað þeim árangri er vonast var til. Þetta er ekki rökstutt frekar sem verður að átelja. Þá er og lýsingu á aðferðarfræði þeirri sem beita á stórlega ábótavant. Vísað er til þess að Símanum beri að smíða kostnaðarlíkan sem sýni hvernig kostnaðarliðir eru heimfærðir upp á mismunandi kostnaðarbera og staði. Ekki er fjallað frekar um grundvöll þessarar aðferðarfræði, við hvaða kostnaðarliði beri að miða eða hvort og hvernig sé tekið tillit til afskrifta, arðsemiskrafna o.s.frv.

Í skýrslu ERG um kvaðir¹² er fjallað um hvernig fara beri með kvöð um eftirlit með heildsölugjaldskrá. Þar er vísað til þess að kostnaðargreind verð séu best til þess fallin að vinna á samkeppnisvandamálum. Er þar og vísað til þess að þrátt fyrir að eftirlitsaðilum sé heimilt að miða við sögulegan kostnað við beitingu þessarar kvaðar hafi Framkvæmdastjórn ESB komist að þeirri niðurstöðu að LRIC¹³ aðferðin sé betur til þess fallin að sigrast á samkeppnisvandamálum á heimtaugamarkaði.

Póst og fjarskiptastofnun gefur skv. umræddum frumdrögum Símanum hf. ríflega hálf tilmál til þess að ljúka gerð kostnaðarlíkans, þrátt fyrir að verið sé að notast við þá aðferð sem beitt hefur verið hingað til við gjaldskrá fyrir heimtaugar. Þetta verður að teljast allríflegur tími, sérstaklega í ljósi þess að stofnunin hefur undir höndum tölfræði sem sýnir verð Símans annað hæst í Evrópu. Til samanburðar má vísa til þess að Póst- og fjarskiptastofnun knúði fram lækkun á lúkningargjöldum í farsímanetum skv. kvöð um eftirlit með gjaldskrá rúmum einum og hálfum mánuði eftir að ákvörðun var birt, en lúkningarverðin hér á landi voru í samanburðinum á miðjunni.

Þá telur fyrirtækið rétt að ítreka að Vodafone telur það felast í meginmarkmiðum fjarskiptalöggjafar um að stuðla að virkri samkeppni að eftirlitsstofnunum beri að leitast við að leggja á þær kvaðir sem líklegastar eru til þess að skila neytendum sama verði og ef um fullkomna samkeppni væri að ræða. Alkunna er að LRIC¹⁴ kostnaðargreining er best til þess fallin að skila slíkri niðurstöðu. Velji Póst- og fjarskiptastofnun hins vegar að styðjast við sögulegan kostnað ber stofnuninni að

¹² ERG Revised Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework – ERG (06) 33.

¹³ Sjá nánar ákvarðanir Framkvæmdastjórnarinnar; PT/2004/0117 og HU/2005/0185.

¹⁴ Langtíma viðbótarkostnaður

rökstyðja þá niðurstöðu betur og gera frekari grein fyrir þeirri aðferðarfræði sem beita á s.s. hvaða kostnaðarliðir eru teknir til greina og hvaða reglur gilda um afskriftir og arðsemiskröfur.

Afstaða PFS

PFS telur að hægt sé að ná markmiðum um samkeppni með eðlilegum verðum byggðum á sögulegum kostnaði. PFS telur að með markvissari aðferðum við greiningu byggða á sögulegum kostnaði megi ná þeim árangri sem stefnt er að. Til þess að stuðla að því hyggst PFS láta gera kostnaðarlíkan sem stuðst verður við þegar unnið er að greiningu kostnaðar og einnig verður tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem rekin er á hagkvæman hátt.

Ekki þykja efni til að kveða á um alla þætti kostnaðargreiningar á þessu stigi s.s. hvaða kostnaðarliðir eru teknir til greina og hvaða reglur gilda um afskriftir og arðsemiskröfur. Til þessara þátta verður tekin endanleg afstaða þegar kemur að gerð kostnaðarlíkans og kostnaðargreiningu í kjölfar markaðsgreiningar. Þættir eins og arðsemiskrafa geta t.d. breyst frá einum tíma til annars og ekki sjálfgefið að sömu tölur eigi við í dag og á þeim tíma sem kostnaðargreining fer fram.

PFS ber skylda til að gæta meðalhófs og beita minnst íþyngjandi aðferð sem getur náð tilætluðum árangri. PFS telur kostnaðargreiningu byggða á sögulegum kostnaði minna íþyngjandi en aðrar kostnaðargreiningaraðferðir s.s. LRIC. Það kemur fram í áður nefndu skjali ERG um kvaðir að eftirlitsstofnun er heimilt að styðjast við sögulegan kostnað. Þar sem LRIC aðferðin hefur verið notuð hefur hún reynst mjög kostnaðarsöm og þung í vöfum. PFS telur hátt verð á heimtaugum hér ekki afleiðingu af notkun sögulegs kostnaðar sem slíks. Gera má slíkar kostnaðargreiningar markvissari og tíðari ef fyrir liggur kostnaðarlíkan. PFS mun jafnframt meta út frá niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar hvort hentugra er að styðjast við LRIC aðferð frekar en að byggja á sögulegum kostnaði við ákvörðun gjaldskrár.

PFS telur hálf ár hæfilegan tíma til þess að útbúa kostnaðarlíkan. Slík vinna getur verið tímafrek ef vanda á til verks og gera má ráð fyrir að á tímabilinu fram að skiladegi líkansins þurfi að fara fram samskipti milli stofnunarinnar og Mílu ehf. varðandi gerð líkansins sem taki töluverðan tíma. Samanburður við eftirlit með gjaldskrá fyrir lúkningu í farsímanetum á ekki við þar sem í því tilfelli var byggt á verðsamanburði en ekki kostnaðargreiningu á grundvelli líkans.