

## **Viðauki B**



**PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN**

**Niðurstöður úr samráði PFS við frumdrögum að greiningu á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang (markaður 12)**

**18. apríl 2008**

## EFNISYFIRLIT

<b>1</b>	<b>INNGANGUR</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ALMENNAR ATHUGASEMDIR</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>LÝSING OG SKILGREINING Á VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐI</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>LANDFRÆÐILEG AFMÖRKUN VIÐKOMANDI MARKAÐAR</b>	<b>8</b>
<b>5</b>	<b>MARKAÐSGREINING</b>	<b>11</b>
5.1	ALMENNT	11
5.2	MARKAÐSHLUTDEILD	12
5.3	HEILDARSTÆRÐ FYRIRTÆKIS	16
5.4	YFIRRÁÐ YFIR AÐSTÖÐU SEM ERFITT ER AÐ KOMA SÉR UPP	18
5.5	AÐGANGSHINDRANIR	21
5.5.1	<i>Stærðarhagkvæmni</i>	21
5.5.2	<i>Breiddarhagkvæmni</i>	23
5.5.3	<i>Tæknilegir yfirburðir</i>	24
5.5.4	<i>Vöruaðgreining / samtönnun</i>	27
5.5.5	<i>Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði</i>	28
5.6	SAMKEPPNI Á VIÐKOMANDI MARKAÐI	29
5.6.1	<i>Þrýstingur frá staðgönguvörum</i>	30
<b>6</b>	<b>MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK</b>	<b>31</b>
6.1	ALMENNT	31
<b>7</b>	<b>ÁLAGNING KVAÐA</b>	<b>32</b>
7.1	ALMENNT	32
6.2	SAMKEPPNISVANDAMÁL	34
7.2	TILLÖGUR UM ÁLAGNINGU KVAÐA	35
7.2.1	<i>Kvöð um að veita aðgang að netum og tilheyrandi aðstöðu</i>	36
7.2.2	<i>Kvöð um jafnræði</i>	40
7.2.3	<i>Kvöð um gagnsæi</i>	40
7.2.4	<i>Kvöð um eftirlit með gjaldskrá</i>	41

## 1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt af þeim svörum og athugasemdum sem bárust vegna samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög á greiningu á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang (markaður 12). Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs með bréfi, dags. 20. ágúst 2007.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Samkeppniseftirlitið
- Inter, félags endursöluaðila á Internetþjónustu - hér eftir nefnt Inter
- IP-fjarskipti ehf. - hér eftir nefnt Hive
- Og fjarskipti ehf. - hér eftir nefnt Vodafone
- Síminn hf. – hér eftir nefnt Síminn
- TSC ehf.

Athugasemdirnar eru flokkaðar saman eftir efni, köflum og málsgreinum. Reynt hefur verið að greina allar þær athugasemdir sem skiptu máli og svara þeim. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd er stutt samantekt á afstöðu PFS og afgreiðslu. Þær athugasemdir sem bárust eru að finna á heimasíðu PFS.<sup>1</sup>

## 2 Almennar athugasemdir

**Síminn** telur algjörlega skorta á að PFS taki tillit til þeirrar áhættu sem felst í því að Síminn hafi fjárfest í uppbyggingu á ADSL þjónustu á landsvísu. Við mat á því hvert skuli vera aðgangsgjald fyrir aðgang að ADSL þjónustu Símans hefur PFS ekki gætt þess að fullt verð komi fyrir afnotarétt annarra fjarskiptafyrirtækja af ADSL kerfi Símans. Verði áform PFS að veruleika er ljóst að tap verður af rekstri ADSL þjónustu félagsins á landsvísu.

### Afstaða PFS

Sú kvöð sem PFS hyggst leggja á Símann um að veita skráðum fjarskiptafyrirtækjum að lágmarki 35% afslátt af smásöluverðum ADSL byggist á smásala mínus aðferð að teknu tilliti til þeirra afsláttar sem Síminn hefur veitt öðrum en fjarskiptafyrirtækjum á síðustu árum. Um er að ræða bráðabirgðakvöð sem gildir þar til kostnaðartengd heildsölugjaldskrá liggur fyrir af hálfu Símans og hefur verið samþykkt af PFS. Þá tekur við gjaldskrá sem er kostnaðartengd og tryggir Símanum hæfilegan arð af fjárfestingum sínum. Það er í sjálfu sér undir Símanum komið hve lengi bráðabirgðakvöðin gildir en hún á ekki að þurfa að gilda lengur en í örfáa mánuði. Síminn hefur nú haft u.þ.b. 6 mánuði til að undirbúa kostnaðartengda gjaldskrá þannig að ef undirbúningur Símans er langt kominn er ljóst að bráðabirgðakvöðin verður ekki virk í langan tíma. Því er ljóst að það er undir Símanum komið að búa svo um hnútana

<sup>1</sup> <http://www.pfs.is/>, undir Markaðsgreining og Samráð við hagsmunaaðila.

að kostnaðartengd gjaldskrá líti dagsins ljós sem fyrst. Þannig er tryggt að fyrirtækið fá fullt verð fyrir afnotarétt annarra fjarskiptafyrirtækja af ADSL kerfi þess.

**Síminn** mótmælir því að tengsl Símans hf. og Mílu ehf. skapi Símanum forskot í samkeppni á xDSL markaði. Hið rétta sé að Skipti hf. sé móðurfélag beggja félaganna. Síminn leigir aðgang að heimtaug, aðstöðu í sírstöð og leigulínum á sömu kjörum og önnur fjarskiptafyrirtæki. Aðgangur að þessum þáttum er undir eftirliti PFS og opinberar verðskrár gilda jafnt fyrir alla. Verður því að hafna því að tengsl félaganna bæti samkeppnisstöðu Símans, sérstaklega nú þar sem skilið hefur verið á milli Símans og Mílu með fyrirtækjaaðskilnaði. Ekkert er hins vegar fjallað um áhrif þess á fjarskiptamarkaðinn, þ.m.t. markað fyrir xDSL þjónustu. Er því um ónóga rannsókn að ræða.

### **Afstaða PFS**

Eins og fram kemur í kafla 2.2.3 í markaðsgreiningunni (viðauki A) er meginbreytingin á viðkomandi markaði eftir umræddar skipulagsbreytingar á Símasamstæðunni sú að koparheimtaugarnar tilheyra Mílu en ekki gagnaflytningseild Símans eins og áður var. Það er ljóst að Símasamstæðan ræður yfir stærsta aðgangsnetinu á landinu fyrir breiðbandsþjónustu og meirihluta Internettenginga sem eru í notkun þar sem þær eru flestar byggðar á xDSL tækni um koparheimtaugar Mílu. Fram kemur í kafla 4.1 í markaðsgreiningunni að skipulagsbreyting á samstæðu Símans á árinu 2007 hafi að mati PFS engin áhrif á stöðu Símans á viðkomandi markaði. PFS lítur svo á að mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði hafi ekki breyst í heild þó ákveðnar rekstrareiningar séu nú reknar sem dótturfélög. PFS hafnar því alfarið að stofnunin hafi ekki rannsakað umrædda skipulagsbreytingu og áhrif hennar á viðkomandi markað með fullnægjandi hætti.

Af umfjöllun í markaðsgreiningunni má ljóst vera að Síminn og Míla mynda eina efnahagslega einingu ásamt Skiptum. Óumdeilt er að eignartengslin eru algjör og stjórnunartengslin eru augljós þar sem lykilstarfsmenn Símans og Skipta sitja í stjórn Mílu. Samskipti Símans og Mílu ráðast því fyrst og fremst af heildarhagsmunum fyrirtækjasamstæðunnar og teljast hagsmunir einstakra fyrirtækja innan samstæðunnar til hagsmuna samstæðunnar sem slíkrar. Félögin eru því ekki sjálfstæð í skilningi samkeppnisréttar. Samkvæmt þessu geta Síminn og Míla ekki talist keppinautar á fjarskiptamörkuðum heldur mynda félögin eina efnahagslega einingu (e. single economic unit).

Í markaðsgreiningunni er fyrst og fremst fjallað um stöðu Símans hf. en getið er um samstæðu Símans þar sem það á við, t.d. þegar fjallað er um heildarstærð fyrirtækis og ýmsar aðgangshindranir eins og breiddarhagkvæmni og lóðréttu samþættingu. Slík atriði geta skapað Símanum forskot í samkeppni en það er fyrst og fremst markaðshlutdeild Símans á viðkomandi markaði sem ræður úrslitum um útnefningu fyrirtækisins með umtalsverðan markaðsstyrk.

**Síminn** telur að PFS hafi brotið í bága við ýmis ákvæði stjórnsýslulaga, t.d. rannsóknarreglu og meðalhófsreglu og að rökstuðningi sé áfátt. Þá gerir Síminn kröfu

um að Símanum verði heimilað að tjá sig um athugasemdir annarra fjarskiptafyrirtækja áður en lokaákvörðun verður tekin. Að öðrum kosti brjóti PFS gegn andmælareglu stjórnarsýslulaganna.

#### **Afstaða PFS**

Ofangreindar athugasemdir Símans eru því marki brenndar að vera mjög almenns efnis og órökstuddar. Því er PFS óhægt um vik að svara slíkum almennum athugasemdum. PFS tekur þó fram að niðurstöður markaðsgreiningarinnar eru rökstuddar á fullnægjandi hátt og stofnunin telur sig hafa rannsakað aðstæður á viðkomandi markaði nægilega. Í þessu sambandi má nefna að í athugasemdum Samkeppniseftirlitsins, sem getið verður um hér síðar, er greiningin talin vel unnin og að hún þjóni markmiðum sínum. Greining PFS á markaði 12 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.

PFS hafnar þeim áskilnaði Símans um fá að tjá sig um athugasemdir annarra markaðsaðila áður en PFS tekur lokaákvörðun þar sem umræddar athugasemdir hafa ekki leitt til breytinga á þeirri niðurstöðu að Síminn teljist vera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, né hafa umræddar athugasemdir leitt til þess að álagning fyrirhugaðra kvaða hafi tekið breytingum. Auk þess á Síminn þess kost að tjá sig um alla þætti málsins í kærur til úrskurðarnefndar kjósi félagið að kæra væntanlega ákvörðun PFS á viðkomandi markaði.

### **3 Lýsing og skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði**

**Samkeppniseftirlitið** beinir athugun sinni eingöngu að skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði 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 þessa þætti draganna og telur að greining að því 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 þeirra 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.

**Vodafone** er sammála skilgreiningu PFS á viðkomandi markaði um að hann nái aðeins yfir xDSL tækni um koparheimtaugar.

**Síminn** gagnrýnir að í frumdrögunum er markaður fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu aðeins látin ná yfir xDSL tækni um koparheimtaugar. Með því væri m.a. farið gegn grundvallarreglu fjarskiptaréttar ESB um tæknilegt hlutleysi. Það getur ekki verið meginforsenda fyrir skilgreiningu á þjónustumarkaði að flestir sem veita breiðbandsþjónustu veiti hana um koparheimtaugar með xDSL tækni. Meta verður hvort aðrar tæknileiðir veiti sambærilega þjónustu hvað varðar gæði, hraða og upptíma.

### **Afstaða PFS**

Það er mat PFS að aðeins breiðbandsaðgangur með xDSL tækni um koparheimtaugar falli undir viðkomandi markað. PFS færir ítarleg rök fyrir niðurstöðu sinni um afmörkun á viðkomandi þjónustumarkaði og bendir á umfjöllun í mgr. 22 – 70 í frumdrögunum í þessu sambandi og að niðurstaða PFS sé í fullu samræmi við leiðbeiningar ESA.

Í umfjöllun PFS kom m.a. fram að eftir að hafa skoðað allar tæknileiðir sem væru notaðar hér á landi til að veita breiðbandsþjónustu væri niðurstaða PFS á þá leið að viðkomandi markaður næði aðeins yfir xDSL tækni um koparheimtaugar. Með hliðsjón af framboðs- og eftirspurnarstaðgöngu yrði að telja að ekki væri til staðar fullnægjandi staðganga frá öðrum tæknileiðum sem nýttar væru til að veita breiðbandsaðgang, þ.e. um örbylgju, ljósleiðara og gervitungl. Þær tæknileiðir sem notaðar eru hér á landi til að veita breiðbandsþjónustu en ekki eru taldar falla undir viðkomandi markað koma hins vegar til skoðunar í greiningu á viðkomandi markaði, við mat á mögulegri samkeppni.

Það er rétt hjá Símanum að Evrópskur fjarskiptaréttur byggist m.a. á tæknilegu hlutleysi. Hins vegar ber PFS skv. 16. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 að skilgreina þjónustumarkaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum. Í leiðbeiningum ESA kemur m.a. fram að þegar metið er hvort fyrirtæki hefur umtalsverðan markaðsstyrk skiptir skilgreiningin á viðkomandi markaði höfuðmáli. Markaðsskilgreining getur ekki farið fram á vélrænan hátt heldur krefst hún rannsóknar á öllum fyrirbyggjandi gögnum um markaðshegðun í fortíðinni og heildarskilnings á starfsemi í greininni, ásamt því sem reynt er að horfa til framtíðarþróunar viðkomandi markaðar. Samkvæmt 19. tölul. leiðbeininga ESA um markaðsgreiningu er það skilyrði þess að framboð á þjónustu tilheyri viðkomandi markaði að fyrir hendi sé samkeppnisaðhald sem heldur niðri verði þjónustuveitanda. Þetta samkeppnisaðhald felst í eftirspurnarstaðgöngu, framboðsstaðgöngu og hugsanlegri samkeppni. Þessum aðferðum beitti PFS við rannsókn sína á viðkomandi markaði og komst að ofangreindri niðurstöðu varðandi skilgreiningu þjónustumarkaðar.

**Síminn** telur PFS hafa framkvæmt ónóga rannsókn á uppbyggingu Orkuveitu Reykjavíkur sf., nú undir merkjum Gagnaveitu Reykjavíkur ehf., sem þegar hefur átt sér stað og fyrirætlanir um uppbyggingu í nánustu framtíð.

### **Afstaða PFS**

PFS mótmælir því að starfsemi Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (Gagnaveitan) hafi ekki verið rannsökuð með viðhlítandi hætti í markaðsgreiningunni. Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar um Gagnaveituna í greiningunni. Gagnaveitan á flestar

Ljósleiðaratengingar til heimila á landinu en selur þó ekki breiðbandsþjónustu í smásölu heldur veitir þjónustuveitendum aðgang að ljósleiðaratengingunum sem síðan bjóða breiðbandsþjónustu í smásölu um ljósleiðaratengingar Gagnaveitunnar. Með hliðsjón af framangreindu mætti telja að heildsöluaðgangur að ljósleiðaraneti Gagnaveitunnar gæti verið möguleg staðgönguvara fyrir bitastraumsaðgang. Eins og sjá má í töflu 1 var fjöldi áskrifenda með ljósleiðaratengingu í árslok 2006 aðeins 0,8% og þar af hjá Gagnaveitunni innan við [...]². Virkar Internettengingar um ljósleiðara Gagnaveitunnar voru [...]³ í árslok 2006, en til samanburðar voru virkar xDSL tengingar um koparheimtaugar 85.280 á sama tíma. Aðrir eigendur ljósleiðaraheimtauga en Gagnaveitan voru með um [...]⁴ virkar heimtaugar í árslok 2006 og lítil áform um frekari uppbyggingu.

Gagnaveitan hefur á undanförunum árum gert samninga um að tengja öll heimili í Reykjavík, Seltjarnarnesi og á Akranesi, auk nokkurra minni þéttbýliskjarna fyrir árslok 2012, alls um 53 þúsund heimili, en framkvæmdir og upptaka þjónustu hefur gengið mun hægar en áformað var. Útbreiðsla ljósleiðaratenginga er enn mjög takmörkuð og þær gætu því aðeins komið í stað xDSL tenginga á mjög fáum og afmörkuðum svæðum. Heildartala ljósleiðaraheimtauga til heimila sem lagðar hafa verið af Gagnaveitunni voru aðeins um 5 þúsund í árslok 2006 af um 53 þúsund heimilum, sem er langt undir áætlunum og hlutfallslega mjög lág tala miðað við fjölda koparheimtauga, en heildarfjöldi koparheimtauga í notkun var nálægt 147 þúsund á sama tíma. Miðað við tölur frá árinu 2007, áætlanir sem PFS hefur undir höndum og í ljósi reynslunnar, þá ályktar PFS að útbreiðsla ljósleiðaraneta verði enn mjög takmörkuð ef litið er til næstu 2ja ára.

Gagnaveitan býður allt að 100 Mb/s samband inn á heimili sem er með ljósleiðaraheimtaug. Gagnaveitan sér um að tengja og veita aðgang að ljósleiðara og greiðir heimilið beint til Gagnaveitunnar 2.390 kr. með 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 Gagnaveitunnar, en hins vegar fær Gagnaveitan hlutdeild í tekjum þjónustuaðila. Upptaka heimila á þjónustu um ljósleiðara er enn mjög takmörkuð hvort sem litið er á samanburð við ADSL tengingar eða sem hlutfall af ljósleiðaraheimtaugum. Þrátt fyrir tilboð um meiri hraða með ljósleiðara í flestum tilfellum þá eru verðhindranir inn á markaðinn, bæði í hærri mánaðargjöldum svo og skiptikostnaði. Eins og sjá má á í töflu 2 og mynd 3 í markaðsgreiningunni þá eru verð fyrir Internettengingar um ljósleiðara töluvert hærri en með ADSL tækni þegar tekið hefur verið tillit til aðgangsgjalds Gagnaveitunnar.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að ljósleiðaratengingar geti aðeins að mjög takmörkuðu leyti talist staðgönguvara fyrir xDSL tengingar, sérstaklega vegna útbreiðslu netsins og herra verðs. Því er ótímabært sé að svo stöddu að komast að þeirri niðurstöðu að ljósleiðaratengingar falli undir viðkomandi heildsölumarkað sökum staðgönguáhrifa.

PFS tekur skýrt fram í frumdrögum markaðsgreiningarinnar að stofnunin fylgist með þessari þróun og áskilur sér rétt til að endurskoða framangreinda niðurstöðu ef ástæða

---

<sup>2</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>3</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>4</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

þykir til að loknum líftíma þessarar greiningar sem er eftir 2-3 ár eða fyrr ef ástæða þykir til.

**Síminn** vísar í frétt í Morgunblaðinu frá 23. sept. 2007 þar sem fram kom að samkvæmt mati sem Landsbankinn gerði fyrir Orkuveitu Reykjavíkur á verðmæti Gagnaveitunnar væri ljósleiðaranetið metið á 10 milljarða króna og myndi þrefaldast á næstu þremur árum, sem væri nærri helmingur söluverðs Símans við einkavæðingu fyrirtækisins. Því væri ekki hægt að láta hjá líða að rannsaka fjarskiptanet Gagnaveitunnar og áhrif þess á markað fyrir heildsöluaðgang að breiðbandsþjónustu ef uppfylla ætti skilyrði um nægilega rannsókn.

#### **Afstaða PFS**

Eins og áður hefur komið fram þá hefur PFS safnað upplýsingum og lagt mat á þróun og stöðu fjarskiptakerfa, svo og hugsanlega þróun næstu ára, þ.m.t. ljósleiðaranets Gagnaveitunnar.

PFS telur ekki felast í slíkri rannsókn að meta sölu- eða markaðsvirði einstakra fjarskiptafyrirtækja, hvað þá að leggja mat á áætlanir einstakra aðila um hugsanlegt framtíðarvirði fjarskiptafyrirtækja. Slíkt getur enda ekki verið grundvöllur mats á staðgöngu vara/þjónustu á þann hátt sem Síminn byggir á í athugasemdum sínum.

**Vodafone** lítur svo á að ekki sé tímabært að breiðbandsþjónusta um ljósleiðara sé staðgönguvara fyrir xDSL eða skapi samkeppnislegan þrýsting. Hins vegar þurfi PFS að fylgjast náið með þróun uppbyggingar á ljósleiðaranetum.

#### **Afstaða PFS**

PFS fylgist náið með markaðinum m.a. með reglubundnum fyrirspurnum til allra fjarskiptafyrirtækja á landi og mun bregðast við telji stofnunin tilefni til.

## **4 Landfræðileg afmörkun viðkomandi markaðar**

**Vodafone** er sammála niðurstöðu PFS að viðkomandi markaður skuli afmarkast landfræðilega við landið allt.

#### **Afstaða PFS**

PFS fylgist náið með markaðinum m.a. með reglubundnum fyrirspurnum til allra fjarskiptafyrirtækja á landi og mun bregðast við telji stofnunin tilefni til.

**Síminn** segir að PFS beri skylda til að framkvæma rannsókn á því hvort rétt sé að skipta upp markaðinum landfræðilega og ber stofnuninni að rannsaka hvort markaðsaðstæður séu mismunandi á einstökum svæðum. Síminn bendir á að þrjú fjarskiptafyrirtæki veiti ADSL þjónustu yfir koparheimtaugar á höfuðborgarsvæðinu auk þess sem bitastraumsþjónusta er veitt yfir ört stækkandi ljósleiðaranet Gagnaveitunnar.



## Afstaða PFS

Mat PFS er að aðeins xDSL aðgangstengingar um koparheimtaugar með xDSL tækni falli undir viðkomandi heildsölumarkað fyrir breiðbandsaðgang.

Í 60. tölul. leiðbeininga ESA<sup>5</sup> segir að hefðbundin skilgreining á landfræðilegum markaði á fjarskiptasviði sé ákveðin með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptanets auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað. Að auki skiptir verð miklu máli, sbr. 58. og 59. tölul. leiðbeininganna. Ef fjarskiptanet dreifist yfir allt landið er það vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Ef verðið er það sama yfir allt landið er það einnig vísbending um að afmörkunin skuli vera landið allt. Samkvæmt 57. tölul. leiðbeininganna nær landfræðilegur markaður yfir það landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði til samkeppni eru nægilega einsleit til þess að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum vegna ólíkra samkeppnisskilyrða. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina, sbr. 59. tölul. leiðbeininganna.

Ef litið er á útbreiðslu þess fjarskiptanets sem er til skoðunar þá telur PFS í ljósi þess að viðkomandi markaður nær yfir xDSL tækni um koparheimtaugar, sem á að geta þjónað yfir 95% heimila í landinu og allra fyrirtækja og stofnanna, þá sé eðlilegt að afmarka viðkomandi markað við landið allt. Ljósleiðaraheimtaugar ná til innan við 5% heimila á landinu og eru á sömu svæðum og koparheimtaugar eru fyrir og er því hvorki sérmarkaður hvað varðar útbreiðslu aðgangsneta né um raunverulega staðgönguþjónustu vegna takmarkaðrar útbreiðslu.

Lög um fjarskipti nr. 81/2003 gilda fyrir landið allt.

Sama gjaldskrá gildir fyrir landið allt hjá Símanum í ADSL þjónustu og Internetþjónustu. Helstu Internetþjónustuaðilar á markaðinum eru hver um sig með sömu gjaldskrá fyrir allt landið og auglýsa á þjónustu sína á landsvísu.

Ef litið er á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina, en eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar. Á Íslandi er ljóst að smekkur og innkaupamynstur er mjög líkt í tækni og fjarskiptum á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni samkvæmt neyslukönnunum Hagstofu Íslands. Framboðsstaðganga hefur minni þýðingu í markaðsskilgreiningu en eftirspurnarstaðganga og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni, en fjallað er um mögulega samkeppni í kafla 4.6.2 í markaðsgreiningunni. Þar kemur m.a. fram að möguleg samkeppni í bitastraumsaðgangi á koparheimtaugum ráðist að nokkru leyti af verðlagningu á heimtaugaleigu en einnig af því hvernig tekst að yfirstíga aðgangshindranir sem til staðar eru á viðkomandi markaði. Niðurstaða PFS var á þá leið að aðgangshindranir séu á viðkomandi markaði sem bendir til þess að skortur sé á mögulegri samkeppni. PFS telur að möguleiki kunni að verða á samkeppni í heildsölu á bitastraumsaðgangi í framtíðinni, þrátt fyrir ofangreindar aðgangshindranir, en sú mögulega samkeppni er ekki raunhæf á næstu 2-3 árum.

---

<sup>5</sup> Sjá kafla 2.2.2. í leiðbeiningum ESA.

Öll þau framangreindu atriði sem veða hvað þyngst við landfræðilega afmörkun á markaði skv. leiðbeiningum ESA benda sterklega til þess að landfræðileg afmörkun fyrir viðkomandi markað sé landið allt. Með hliðsjón af ofangreindu er það mat PFS að viðkomandi markaður fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu nái til landsins alls.

Samkeppnisráð kemst einnig að sömu niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 10/2005, dags. 11. mars 2005, um samruna Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf. Þar segir m.a.:

“Af hálfu Landssímans er þó gert ráð fyrir að dreifing á rásum Breiðbandsins muni ná til yfir 90% heimila þegar fyrirtækið hefur dreifingu rásanna um ADSL kerfi fyrirtækisins. Framangreint felur í sér að ADSL kerfi Landssímans nær til 90% heimila hér á landi. Í ljósi þessa er það mat samkeppnisráðs að landfræðilegir markaðir í máli þessu nái til landsins alls.”

Samkeppnisráð komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 13/2004, dags. 24. apríl 2004, um erindi eMax ehf. vegna ADSL-tilboða Og fjarskipta hf. og Landssíma Íslands hf., að markaðurinn fyrir bandbreiða Internetþjónustu næði til landsins alls.

Ofangreind atriði sem réðu niðurstöðu PFS um að landfræðilegi markaðurinn á viðkomandi markaði væri landið allt koma öll fyrir í umfjöllun PFS í kafla 3 í markaðsgreiningunni. Rannsókn PFS að þessu leyti er fullnægjandi miðað við að öll ofangreind atriði gáfu vísbendingu um að niðurstaðan væri á þessa leið. Þá er rökstuðningur PFS varðandi umrædda niðurstöðu fullnægjandi.

**Síminn** vill að PFS rannsaki hvort ástæða sé til að skipta markaðinum í fleiri en einn staðbundna markaði eftir því hvort einn eða fleiri bjóði ADSL á eigin netkerfum. Síminn talar m.a. að þrjú fyrirtæki hafi netkerfi til að veita ADSL þjónustu á höfuðborgarsvæðinu.

### **Afstaða PFS**

Það er rétt hjá Símanum að þrjú fyrirtæki ráða yfir DSLAM búnaði í eða nálægt flestum sírstöðvum á höfuðborgarsvæðinu sem fléttar saman bitastraumum yfir xDSL aðgangstengingar um koparheimtaugar. Koparheimtaugar ná að mestu til landsins alls og er það fjarskiptanet sem ákvarðar landamerki markaðarins eins og áður hefur komið fram. Það þarf veigamikil rök til þess að skilgreina markaðinn með öðrum hætti en hann nái til landsins alls. Ekki hafa komið fram slík rök við greiningu á viðkomandi markaði.

**Síminn** bendir á að Ofcom<sup>6</sup> í Bretlandi skilgreini fjóra staðbundna markaði í umræðuskjali sínu (consultation document) frá árinu 2006 varðandi markað 12. Síminn krefst þess að PFS rannsaki til hlítar hvort aðstæður á helstu þéttbýlissvæðum landsins þar sem 2 eða fleiri fyrirtæki veita ADSL þjónustu sé þannig að rétt sé að ákveða landfræðilega skiptingu hans.

### **Afstaða PFS**

Í markaðsgreiningu sinni árið 2004 um heildsölumarkað fyrir breiðbandsaðgang sem enn er í gildi skipti Ofcom markaðinum í tvo staðbundna markaði í samræmi við útbreiðslu aðgangsneta, þ.e. Hull annars vegar og aðrir hlutar Bretlands hins vegar. Í

<sup>6</sup> Office of Communication (Ofcom) is the regulator for the UK communications industries, with responsibilities across television, radio, telecommunications and wireless communications services.

fyrirgreindu umræðuskjali og nýju samráðsskjali<sup>7</sup> sem Ofcom birti í nóvember 2007 vegna annarrar umferðar markaðsgreiningar, er gerð tillaga um að skipta markaðinum landfræðilega með þeim hætti sem Síminn lýsir réttilega.

Þau rök sem Ofcom færði fyrir ákvörðun sinni árið 2004 eiga að mörgu leyti vel við íslenska markaðinn í dag, þ.e. útbreiðsla aðgangsnets, lög, sama verð gildi á landsvísu, bæði hjá BT<sup>8</sup> og Internetþjónustuveitendum, vöruframboð og auglýsingar markaðsaðila beindust að neytendum á landsvísu en ekki svæðisbundið. Aðstæður í dag eru ólíkar að mati Ofcom sérstaklega vegna þess að samkeppni hefur aukist mikið í kjölfar opunar aðgangs árið 2004 og að BT hóf að bjóða heildsöluaðgang á viðkomandi markaði. Í dag eru svæðisbundin tilboð mun algengari en áður, bæði í heildsölu og smásölu, sérstaklega á þeim svæðum þar sem aðilar hafa komið sér upp eigin breiðbandskerfum, útbreiðsla kapalkerfa er víðtæk o.fl.

PFS vísar að öðru leyti til svars PFS hér að framan um landfræðilega afmörkun markaðarins og telur stofnunin engar forsendur til að ákvarða þá afmörkun með öðrum hætti en stofnunin gerir í greiningu sinni á íslenska markaðinum, sem er í fullu samræmi við leiðbeiningar ESA og ákvarðanir annarra eftirlitsstofnana í Evrópu.

## 5 Markaðsgreining

### 5.1 Almenn

**Vodafone** telur lýsingu PFS á stöðunni á breiðbandsmarkaðinum í meginatriðum vera rétta.

**Síminn** lítur svo á að uppskipti á samstæðu Símans í Mílu annars vegar og Símann hins vegar ásamt opinberu eftirliti PFS hvað varðar verð, aðgang o.fl. geri það að verkum að Síminn hafi ekki lengur forskot á samkeppnisaðila vegna tengsla við Mílu. Síminn vísar m.a. til umræðu innan Evrópusambandsins um “Functional Separation”. Síminn segir að PFS tali ítrekað um Símasamstæðuna í þessu sambandi..

#### Afstaða PFS

PFS vísar í þessu sambandi í eftirfarandi frétt Símans undir fyrirsögninni ”Nýtt móðurfélag” frá 15. mars 2007 sem PFS hafði sem fyrirmynd á samheiti yfir fjarskiptafélög sem tilheyra samstæðu Skipta hf. (feitlettrun PFS).

”Hluthafar Símans hf. hafa samþykkt tillögu um að stofnað verði sérstakt móðurfélag innan **Símasamstæðunnar**, Skipti hf. Gert er ráð fyrir að móðurfélagið verði skráð á markað fyrir árslok 2007. Skipting Símans hf. er liður í skipulagsbreytingu í samstæðu Símans hf. sem gengur út á að hver rekstareining, þ.e. Síminn, fjarskiptanet og fasteignir verði rekin sem dótturfyrirtæki í eigu Skipta, sem verður móðurfélag **Símasamstæðunnar** sem ekki mun hafa annan rekstur með höndum en þeim sem fylgir eignarhaldi á öðrum félögum, og að koma fram fyrir samstæðuna sem samnefnari.”

<sup>7</sup> Ofcom. Review of the wholesale broadband access markets 2006/07, (Consultation 15/11 2007 – 7/2 2008).

<sup>8</sup> British Telecom, markaðsráðandi fjarskiptasamstæða á Bretlandsmarkaði.

Síminn og Míla eru hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu, nánast 100% í eigu Skipta hf., og eru því ekki sjálfstæð fyrirtæki gagnvart hvort öðru eða í skilningi samkeppnisréttar. Þau mynda “eina efnahagslega einingu” (e. single economic unit) og Síminn er því ekki sjálfstætt félag í skilningi samkeppnisréttar. Þess ber að geta að lykilstarfsmenn móðurfélagsins Skipta hf. sitja í stjórn Símans og í stjórn Mílu sitja starfsmenn Skipta og Símans. Eru stjórnunar- og eignartengslin því ótvíræð. Hin sterka staða samstæðu Símans hefur síst minnkað eða staða keppinauta samstæðunnar styrkst. Umræddar skipulagsbreytingar voru gerðar að frumkvæði samstæðu Símans og ekki í neinu samráði við PFS. Varðandi umræðu innan Evrópusambandsins um “Functional Separation” þá má geta þess að sú umræða er ekki síst byggð á því að BT<sup>9</sup> stofnaði árið 2006 Openreach sem er deild innan samstæðunnar sem sér um rekstur grunnnetsins. BT undirgekkst ýmsar skuldbindingar með þessu í góðu samstarfi við Ofcom, bresku fjarskiptaeftirlitsstofnunina. Sérstök fimm manna jafnræðisstjórn (Equality of Access Board) hefur eftirlit með því hvernig Openreach uppfyllir skuldbindingar BT. Í stjórninni sitja þrír óháðir fulltrúar og tveir frá BT. Þetta fyrirkomulag hefur bindandi réttaráhrif í för með sér fyrir BT (e. legally binding undertakings) þannig að það hefur tiltekna afleiðingar í för með sér fyrir BT ef út af er brugðið. Slíku er ekki fyrir að fara hjá samstæðu Símans. Gagnvart keppinautum Símans er því ógagnsæið enn það sama og möguleikar samstæðunnar á að gæta ekki jafnræðis milli tengdra og ótengdra aðila enn þeir sömu.

Varðandi umræðu innan Evrópusambandsins um “functional separation”, þá miðast sú umræða við að ef af verður þá mun sambandið gefa út leiðbeiningar um framkvæmd, auk umfjöllunar um “voluntary structural separation” sem helst á við um uppskipti Símans og Mílu. Skuldbindi Míla og Síminn sig með formlegum hætti að hlíta ákveðnum vinnureglum og eftirliti þá gæti skapast grundvöllur til að aflétta kvöðum á félögin.

## 5.2 Markaðshlutdeild

**Síminn** segir að rannsókn PFS á markaðshlutdeild, þróun hennar, stöðu og horfum sé ófullnægjandi og verði stofnunin að bæta verulega úr ef markaðsgreiningin á að standast fjarskiptalög og stjórnsýslulög.

Síminn segist reglulega láta mæla markaðshlutdeild á markaði fyrir Internetþjónustu um ADSL eftir búsetu. Sá markaður tengist náið ADSL þjónustuveitanda og Internetþjónustuveitanda. Mæling á markaði fyrir Internetþjónustu um ADSL gefi því nægjanlega góða vísvingingu um þróun á markaðshlutdeild á ADSL þjónustumarkaði.

### Afstaða PFS

PFS fylgist náið með þróun markaðshlutdeildar á öllum sviðum fjarskipta á Íslandi þ.m.t. Internetþjónustu og ADSL þjónustu. PFS hefur í mörg ár kallað eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum á 6 mánaða fresti auk þess að senda sérstaka spurningarlista eftir því sem þörf hefur verið talin á hverju sinni eða afla upplýsinga með öðrum hætt.

Það er röng fullyrðing hjá Símanum að PFS hafi ekki rannsakað þróun markaðshlutdeildar við gerð frumdraga markaðgreiningarinnar. PFS komst að þeirri niðurstöðu að þróun hennar s.l. misseri styðji útnefningu Símans með umtalsverðan

<sup>9</sup> British Telecom, ráðandi fjarskiptasamstæða á Bretlandsmarkaði.

markaðsstyrk. Markaðshlutdeild Símans lækkaði stöðugt frá árinu 2000 fram á árið 2005, enda tímabil þar sem Síminn hafði verið einn í upphafi og nýir aðilar bættust síðan við. Hins vegar hefur þróunin á s.l. tveimur árum eða frá árinu 2005 til ársloka 2006 verið sú að markaðshlutdeild Símans í xDSL þjónustu hefur verið nokkuð stöðug á bilinu [...] <sup>10</sup> og var [...] <sup>11</sup> í árslok 2006, sem hefur haldist nánast óbreytt fram á mitt ár 2007 skv. nýjustu upplýsingum PFS. Svipuð þróun hefur átt sér stað með markaðshlutdeild Internetþjónustu Símans, en hún hefur haldist á bilinu [...] <sup>12</sup> s.l. frá miðju ári 2005 til loka júní 2007. Hlutdeildin var [...] <sup>13</sup> í lok ársins 2006 og er nánast óbreytt í lok júní 2007. Framangreind þróun styður alls ekki þá fullyrðingu Símans, að markaðshlutdeild Símans hafi verið að lækkað stöðugt frá árinu 2004.

Tölur PFS um markaðshlutdeild á markaði fyrir xDSL bitastraum eru byggðar á tölfræðisöfnun frá fjarskiptafyrirtækjum, en ekki á vísbendingum út frá könnunum á Internetþjónustu eins og Síminn gerir. Slík tölfræðisöfnun verður að teljast mun nákvæmari en úrtaks kannanir á Internetþjónustu, sérstaklega þegar þær eru notaðar eins og Síminn gerir til að áætla markaðshlutdeild á ADSL þjónustumarkaði sem getur skekkt myndina verulega umfram eðlileg skekkjumörk úrtaks kannana, þar sem ljóst er samkvæmt tölum PFS að þúsundir aðila með Internetþjónustu eru ekki með ADSL þjónustu á kerfum viðkomandi Internetþjónustuveitanda, þvert ofan í fullyrðingu Símans um hið gagnstæða.

**Síminn** vísar í gröf er byggjast á könnunum um markaðshlutdeild Símans, Vodafone og Hive, og sögð eru sýna að nú sé markaðshlutdeild Símans í Internetþjónustu [...] <sup>14</sup> á höfuðborgarsvæðinu, [...] <sup>15</sup> á landsbyggðinni og [...] <sup>16</sup> á landinu öllu og fari lækkandi. Markaðshlutdeildin hafi verið [...] <sup>17</sup> á landinu öllu árið 2004. Síminn segir að framgreint styðji að skilja eigi milli svæða eftir samkeppni.

#### **Afstaða PFS**

PFS vísar í umfjöllun hér að framan og um landfræðilega skiptingu, en þar kemur skýrt fram hvaða atriði leggja ber til grundvallar landfræðilegri afmörkun.

**Síminn** segir að því sé ekki hægt að neita þegar á heildina er litið að Hive hafi haft töluverð áhrif á að markaðshlutdeild Símans hafi minnkað á landsbyggðinni.

#### **Afstaða PFS**

PFS telur líklegt að þetta sé rétt ályktun hvað varðar Internetþjónustu, en bendir á að meginhluti ADSL tenginga Hive á landsbyggðinni er á ADSL kerfi Símans (alls staðar fyrir utan Vestmannaeyjar) og því hafi þetta ekki minnkað markaðshlutdeild Símans í ADSL þjónustu (bitastraumi) sem neinu nemur.

**Síminn** segir að lækkandi markaðshlutdeild Símans s.l. 3 ár gefi vísbendingar um að samkeppni sé að aukast á markaði fyrir breiðbandsaðgang. Staðan á ADSL markaði á

<sup>10</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>11</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>12</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>13</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>14</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>15</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>16</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

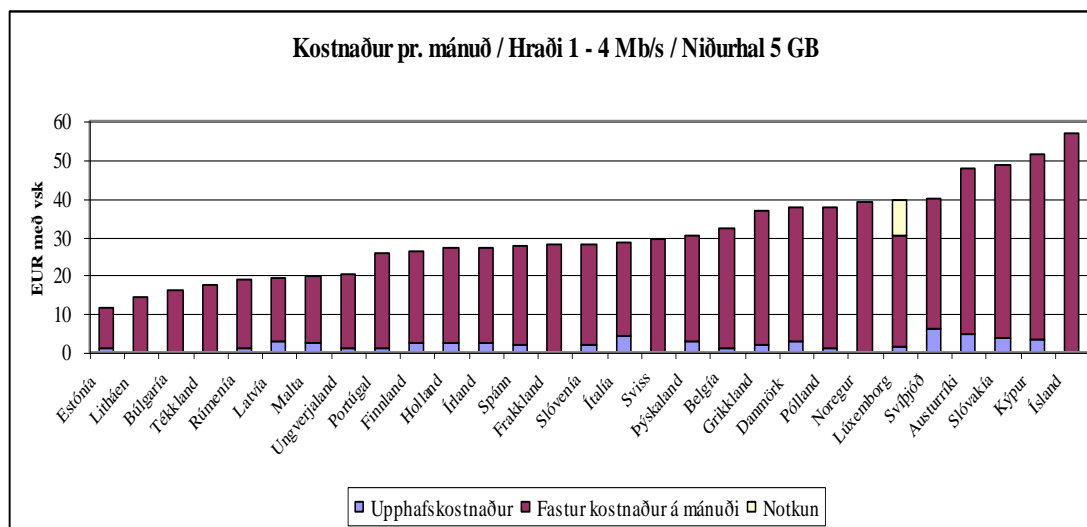
<sup>17</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

Íslandi sé sú að þrír aðilar hafi byggt upp ADSL kerfi og að samkeppni sé mjög hörð og að Ísland sé í fararbroddi ríkja heims í ADSL notkun.

### **Afstaða PFS**

Að mati PFS þarf lækkandi markaðshlutdeild Símans á Internetþjónustumarkaði eitt og sér ekki endilega að þýða að aukin samkeppni sé á markaðinum um breiðbandsaðgang. Forsenda fyrir aukinni samkeppni á Internetþjónustumarkaði er vegna kvaða um opinn aðgang að heimtaugum (markaður 11) að mati PFS. Markaður 12 fjallar um heildsölumarkað fyrir breiðbandsaðgang þar sem Síminn hefur ekki talið sig starfa á hingað til. PFS vill í þessu samhengi vekja athygli á að smærri Internetþjónustuveitendur, sem ekki reka eigin DSLAM kerfi, hafa gefið mjög eftir á s.l. 2-3 árum og markaðshlutdeild þeirra í Internetþjónustu fallið úr tæplega 10% í um 5%, sem bendir til að aðstæður á heildsölumarkaði fyrir bitastraum hafi verið ófullnægjandi þvert á fullyrðingu Símans.

PFS tekur undir það með Símanum um að útbreiðsla ADSL þjónustu á Íslandi sé með því mesta sem þekkist. Hins vegar ef litið er á þætti eins og verð og hraða þá kemur Ísland ekki vel út í alþjólegum samanburði. Skv. samantekt OECD og Teligen<sup>18</sup> eru verð á Internetþjónustu með ADSL tækni á Ísland með þeim hæstu í alþjóðlegum samanburði og hraði algengustu tenginga í lægri kantinum, sem bendir til að markaðurinn sé ekki nægjanlega skilvirkur. Eftirfarandi mynd sýnir samanburð á Internetþjónustu með ADSL tækni yfir koparheimtaugar hjá ráðandi aðilum (e. incumbents) í Evrópu, en þar kemur fram að verð á Íslandi (Síminn) eru þau hæstu eða með þeim hæstu sem þekkjast.



**Heimild:** Teligen, T-Connect október 2007

**Síminn** vísar í grein forstjóra PFS frá 7. febr. 2005 og segir ummæli hans staðfesta í raun að samkeppni sé á ADSL- og Internetþjónustumarkaði. Þar komi fram að Síminn sé með 56% markaðshlutdeild í Internetáskriftum sem sé vísbending um að samkeppni á þessum markaði sé nokkuð virk. Síminn segir markaðshlutdeild sína hafa minnkað verulega síðan ummælin voru viðhöfð.

<sup>18</sup> Telegen er breskt greiningar fyrirtæki sem tekur reglubundið saman verðupplýsingar o.fl. skv. viðurkenndum aðferðum.

## Afstaða PFS

PFS er sammála því að samkeppni ríki í Internetþjónustu. Hins vegar bendir ofangreindur samanburður Teligen ekki til þess að samkeppnin sé mjög hörð ef litið er til verða í samanburði við önnur ríki í Evrópu.

Markaðshlutdeild Símans í Internetþjónustu í smásölu hefur ekki fallið “verulega” eins og Síminn fullyrðir þar sem markaðshlutdeild Símans var [...] <sup>19</sup> í lok ársins 2006 og hefur því lækkað um [...] <sup>20</sup>. Samkvæmt nýjustu tölum PFS var hlutdeild Símans svipuð um mitt árið 2007 og í árslok 2006.

Þess má geta að fram kemur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2006 að í dómum dómstóls EB hefði komið fram að markaðshlutdeild væri ein veigamesta vísbendingin um hvort viðkomandi fyrirtæki hefði markaðsráðandi stöðu. <sup>21</sup> Einnig skipti máli hver hlutdeild keppinauta væri. Ef talsverður munur væri á hlutdeild þeirra og viðkomandi fyrirtækis væri það talin vera vísbending um markaðsráðandi stöðu. Í dómi dómstóls EB í AKZO-málinu kæmi skýrt fram að 50% hlutdeild eða meira sem fyrirtæki hefði haft í ákveðinn tíma teldist ein og sér sýna fram á markaðsráðandi stöðu nema fyrir hendi væru sérstakar eða einstakar kringumstæður (e. exceptional circumstances) sem bentu til annars. <sup>22</sup> Ljóst er að í máli þessu hefur Síminn verið lengi með yfir 50% markaðshlutdeild og töluverður munur er á markaðshlutdeild Símans og Vodafone sem er næststærsti aðilinn á viðkomandi markaði með þetta [...] <sup>23</sup> markaðshlutdeild.

Undirréttur EB hefur sagt að fyrirtæki geti verið í markaðsráðandi stöðu þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði. Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 5/1999 (Landssími Íslands hf. og Skíma ehf. gegn samkeppnisráði) var litið svo á að Landssíminn væri markaðsráðandi á Internetmarkaðnum með 37% markaðshlutdeild. Var í því máli einnig horft til styrkrar stöðu Símans á tengdum mörkuðum. Framkvæmdastjórn ESB lítur almennt svo á að markaðsráðandi staða verði til þegar fyrirtæki hafi náð á milli 40-45% hlutdeild á viðkomandi markaði að uppfylltum ákveðnum skilyrðum.

Í athugasemdum Símans bar fyrirtækið fyrir sig skyldleika Internetmarkaðar og markaðar fyrir breiðbandsaðgang. Eins og að ofan greinir var Síminn talinn vera í markaðsráðandi stöðu á fyrrgreinda markaðinum með 37% markaðshlutdeild. Hlutdeild Símans á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar er um [...] <sup>24</sup> sem er verulega umfram það sem framkvæmdastjórn og dómstólar ESB hafa talið nægja. Önnur atriði sem skoðuð voru í markaðsgreiningunni, svo sem aðgangshindranir, yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp o.fl., styðja ekki þau sjónarmið sem Síminn heldur fram að félagið sé ekki í markaðsráðandi stöðu á viðkomandi markaði.

Ekki má skilja orð forstjóra PFS um að samkeppni á viðkomandi markaði sé nokkuð virk á þann hátt að það útiloki að nokkuð fyrirtæki á viðkomandi markaði geti verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Þess má geta að í hugtakinu

---

<sup>19</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>20</sup> Fellt brott vegna trúnaðar

<sup>21</sup> Sjá t.d. mál nr. 85/76, Hoffman-La Roche v Commission [1979] ECR 461.

<sup>22</sup> Tilvitnun á bls. 33 í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 9/2006.

<sup>23</sup> Fellt brott vegna trúnaðar

<sup>24</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

„markaðsráðandi staða“ í samkeppnisrétti felst ekki krafa um að engin samkeppni ríki á viðkomandi markaði.<sup>25</sup> Um markaðsráðandi stöðu getur þannig verið að ræða þrátt fyrir líflega samkeppni á viðkomandi markaði.<sup>26</sup> Jafnvel þótt markaðshlutdeild viðkomandi fyrirtækis minnki á því tímabili sem til skoðunar er telst það markaðsráðandi ef hlutdeildin er eftir sem áður há.<sup>27</sup>

### 5.3 Heildarstærð fyrirtækis

**Síminn** segir að engin rannsókn hafi verið gerð á því hvort heildarstærð Símans styrki hann verulega á viðkomandi markaði. Þá er ekkert litið til galla þess að vera stór og kosti þess að vera minni og snarpari sem getur oft á tíðum verið mikill kostur í samkeppni. Einungis geti verið um getgátur að ræða þegar rannsókn hafi ekki farið fram á því hvort og hvernig heildarstærð styrkir samkeppnisstöðu Símans. Í þessu sambandi er að líta til þess að “framleiðsla” á xDSL þjónustu er tiltölulega einföld og aðgengi að fjármagni greitt. Síminn krefst þess að PFS rannsaki hvaða áhrif samstarfssamningur Og fjarskipta ehf. (Vodafone) og Vodafone Global hefur í þessu sambandi.

#### Afstaða PFS

Markaðshlutdeild Símans ein og sér nægir ekki til að skera úr um hvort Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir bitastraum. Í köflum 4.3 til 4.7 er farið ítarlega yfir einstaka þætti við rannsókn á efnahagslegum einkennum á viðkomandi markaði til að fá úr því skorðið hvort Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk út frá öðrum þáttum en markaðshlutdeildinni eingöngu.

Það er röng fullyrðing hjá Símanum að PFS hafi ekki rannsakað hvort heildarstærð Símans styrki hann á viðkomandi markaði.

Varðandi heildarstærð fyrirtækis sem starfar á viðkomandi markaði þá er rétt að hafa eftirfarandi í huga. Heildarstærð fyrirtækis á grundvelli veltu er ein af þeim viðmiðunum sem leggja skal til grundvallar við ákvörðunum um hvort fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Símasamstæðan er langstærsti aðilinn á íslenska fjarskiptamarkaðinum með yfir [...] <sup>28</sup> milljarða króna veltu á fjarskiptasviði eða um [...] <sup>29</sup> af heildarveltu markaðarins á árinu 2006. Næst stærsti aðilinn er Vodafone með rúmlega [...] <sup>30</sup> milljarða króna, Hive með um [...] <sup>31</sup> milljónir króna og loks ýmiss félög með innan við [...] <sup>32</sup> hlutdeild á fjarskiptamarkaði hvert.

<sup>25</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 85/76 *Hoffman-La Roche*.

<sup>26</sup> Sjá t.d. dóm dómstóls EB í máli nr. 27/6 *United Brands v Commission* [1978] ECR 207. Sjá einnig dóm undirréttar EB frá 30. Janúar 2007 í máli nr. T-340/03 *France Télécom v Commission*. „Even the existence of lively competition on a particular market does not rule out the possibility that there is a dominant position on the market ...“

<sup>27</sup> Sjá t.d. dóm undirréttar EB í sameinuðum málum nr. m.a. T-24/93 *Compagnie Maritime Belge v Commission* [1996] ECR II-1201.

<sup>28</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>29</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>30</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>31</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>32</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.



Þar sem Síminn og samstæðan sem félagið tilheyrir er verulega stærra fjarskiptafyrirtæki en helstu keppinautar getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Ef litið er á efnahagslegan styrk og rekstrarafkomu þá hefur Símasamstæðan yfirburði fram yfir samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði hvort sem litið er á einstök fyrirtæki eða samstæður sem þau tilheyra. Símasamstæðan var með tæplega 30 milljarða króna bókfært eigið fé í árslok 2006 og eiginfjárlutfallið 0,33, en móðurfélag Vodafone, Teymi hf. með bókfært eigið fé upp á tæplega 4 milljarða og eiginfjárlutfall 0,11. Í lok ársins 2006 var eigið fé Hive rúmlega [...] <sup>33</sup> milljónir króna eða sem nemur [...] <sup>34</sup> af eigin fé Símasamstæðunnar á sama tíma.

Ef litið er á rekstrarárangur Símans út frá framlegð, hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði og skatta (EBITDA) eða hagnað fyrir fjármagnsliði og skatta (EBIT), þá er ljóst að á undanförunum árum hefur útkoman verið mun betri hjá Símanum en helstu samkeppnisaðilum hans hvort sem litið er á hlutfall eða upphæðir í krónum.

Afkoma Hive og fleiri smærri kerfisrekenda bendir alls ekki til þess að hagstætt sé að vera lítill á fjarskiptamarkaði eins og Síminn segir. Það er almennt viðurkennt innan fjarskiptageirans að fjárfestingar- og fastakostnaður sé hár í fjarskiptarekstri sem leiðir af sér að einingarkostnaður og afkoma er mjög háður fjölda viðskiptavina.

Framangreint styður þá niðurstöðu PFS að Síminn njóti stærðarhagkvæmni, sem væntanlega kemur m.a. fram í hagstæðari innkaupum, framleiðsluaðferðum, dreifingu og markaðsetningu.

Hvort sem “framleiðsla” bitastraums er einföld eða ekki þá nam fjárfesting Hive í árslok 2006 um [...] <sup>35</sup> milljónum króna í kerfi sínu í árslok 2006 til að ná þeim árangri sem félagið hefur náð. Hér er því um töluverða aðgangshindrun að ræða inn á markaðinn, ef eina leiðin til að komast inn á hann og ná árangri grunvallast á því að byggja upp eigið kerfi. Slíkt getur ekki samrýmst markmiðum um að nýir aðilar hafi raunhæfa möguleika að komast inn á markaðinn.

Aðgangur að fjármagni hvort sem er til rekstrar eða fjárfestinga er mun greiðari og á hagstæðari kjörum eftir því sem fyrirtæki er fjárhagslega sterkara og getur sýnt fram á stöðugan og arðabæran rekstur í áralöngum tíðum. Slíkt á væntanlega við um Símann umfram aðra aðila á fjarskiptamarkaðinum. Síminn hefur yfir að ráða starfsmönnum með mikla og langa reynslu í uppbyggingu og rekstri fjarskiptafyrirtækis sem getur tekið langan tíma fyrir nýja aðila á markaði að öðlast.

Í kafla 4.3. í markaðsgreiningunni getur PFS um að Vodafone sé með víðtækan samning við Vodafone samstæðuna (Vodafone Group) um samstarf í markaðs- og þjónustumálum auk afnota af vörumerki þeirra. PFS komst að þeirri niðurstöðu að líklegt væri að umræddur samningur styrkti fyrirtækið. Það þjónar í raun engum tilgangi að eyða miklum tíma í rannsókn á áhrifum slíks samstarfssamnings hjá fyrirtæki sem ekki eru líkur á að geti verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Eðli máls samkvæmt beinist kastljós rannsóknar að þeim aðila sem bersýnilega er stærstur og sterkastur á viðkomandi markaði. Auk þess er þetta afmarkaða atriði eitt af mörgum sem styður þá niðurstöðu að Síminn sé

<sup>33</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>34</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>35</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Það er þó fyrst og fremst há markaðshlutdeild Símanum sem skiptir máli. Önnur atriði sem skoða ber þyrftu að styðja þá staðhæfingu Símanum að félagið njóti ekki umtalsverðs markaðsstyrks. Það atriði sem hér er til skoðunar gerir það ekki og heldur ekki önnur atriði eins og ýmsar aðgangshindranir sem getið verður um hér síðar.

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

**Hive** segir að í einni af hverjum þremur símsstöðvum á Stór-Reykjavíkursvæðinu að jafnaði, bjóði Síminn ekki upp á samhýsingu vegna skorts á plássi eða aðstöðu. Fjarskiptafyrirtæki sem hyggst nýta sér aðgengi að heimtaugum, hefur þá ekki önnur úrræði en að útvega nágreinshýsingu og leggja koparstrengi þaðan til símsstöðvar alfarið á sinn kostnað. Oft á tíðum hafa fjarskiptafyrirtæki þurft að bíða mánuðum saman eftir að Síminn útvegi tengigrindur eða aðra aðstöðu svo tengja megi viðskiptavinum.

#### Afstaða PFS

Eftir skipulagsbreytingarnar á Símanum rekur Míla ehf. nú koparheimtaugarkerfið. Síminn rekur DSLAM búnaðinn sem staðsettur er í símsstöðvum Mílu. Síminn stendur ekki frammi fyrir sama vandamáli og Hive nefnir hér að ofan þar sem DSLAM búnaður Símanum er þegar til staðar í öllum símsstöðvum Mílu. Þá ber að ítreka að Síminn og Míla eru hluti af Símasamstæðunni og mynda því eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar og eru ekki keppinautar á fjarskiptamarkaði.

Ný fjarskiptafyrirtæki sem vilja hasla sér völl á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang þurfa aðgang að heimtaugum og aðstöðu sem þeim tengist. Til þess að geta boðið bitastraumsaðgang í heildsölu þarf viðkomandi fjarskiptafyrirtæki að setja upp DSLAM búnað á þeim stað þar sem heimtaugar eru leiddar inn í símsstöðvar og tengdar í tengigrind. Ljóst er að skortur á aðstöðu í símsstöðvum hefur bein áhrif á möguleika nýrra aðila að hasla sér völl á markaðinum og getur virkað sem veruleg aðgangshindrun á að komast inn á heildsölumarkað fyrir bitastraum. Framangreint undirstrikar nauðsyn þess að skoða aðstöðumál vegna bitastraums í samhengi við markað 11 (heimtaugar, aðstöðu fyrir DSLAM, o.fl.). Aðstöðumunur Símanum sem aðila að Símasamstæðunni og nýrra aðila er augljós að mati PFS Símanum í hag og umkvörtun Hive undirstrikar þá skoðun PFS.

PFS væntir þess að með nýjum kvöðum á markaði 11 og 12 og með nýjum viðmiðunartilboðum verði aðgangshindrunum á heildsölumarkaði fyrir bitastraum rutt úr vegi eins og kostur er.

**Vodafone** bendir á að heimtaugarkerfið er nánast allt í eigu Símasamstæðunnar (Skipti, Síminn og Míla), sem hefur byggt upp fjarskiptanet sitt að stórum hluta í skjóli einkaleyfis og geri það að verkum að mikill aðstöðumunur er á Símanum og öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Því sé mikilvægt að þær skyldur sem lagðar verða á Síminn miði að því að draga úr þessum aðstöðumun.

**Vodafone** bendir á að fámenni og dreifð byggð geri það að verkum að það er þjóðhagslega óhagkvæmt að byggja upp fleiri landsdekkandi koparheimtaugarkerfi eða setji upp DSLAM búnað um land allt. Til að tryggja neytendum hagkvæm verð og góða þjónustu þarf að vera í boði bitastraumsaðgangur á þeim svæðum sem óhagkvæmt er að setja upp DSLAM búnað í samkeppni við Símann. Tryggja þarf

heildsöluáðgang sem ekki hafi boðist hingað til og að eftirlit með gjaldskrá komi í veg fyrir verðmismunun.

### **Afstaða PFS**

Yfirráð yfir fjarskiptavirki eins og t.d. heildstæðu fastlínuneti skapar að mati PFS viðkomandi fyrirtæki ákveðna sérstöðu umfram önnur fyrirtæki sem ráða ekki yfir slíkri aðstöðu og þurfa að kaupa þjónustu af framangreindu fyrirtæki. Það að Símasamstæðan eigi stærstan hluta af fjarskiptanetum á landinu og hefur þegar komið sínum DSLAM búnaði að í öllum símstöðvum sínum hlýtur að mati PFS að skapa Símanum sterkari stöðu á heildsölumarkaði fyrir bitastraum en öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem ráða ekki yfir sambærilegri aðstöðu. Fyrirtæki sem vilja koma inn á fjarskiptamarkað þurfa í flestum tilvikum að semja við Símasamstæðuna um aðgang að netum og aðstöðu. Með yfirráðum sínum yfir aðstöðu, sérstaklega úti á landi, sem búin var til í fyrri tíð hefur Símanum áskotnast staða sem myndar verulega hindrun fyrir ný fyrirtæki á heildsölumarkaði á bitastraum. PFS álitur að þær kvaðir sem stofnunin hyggst leggja á Símann á markaði 12 svo og fyrirhugaðar kvaðir á Mílu á markaði 11 þjóni þeim tilgangi að jafna stöðu fjarskiptafyrirtækja á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang.

**Síminn** gagnrýnir harðlega forsendur að baki niðurstöðu PFS í kafla 4.4. sem birtist í 95. mgr. frumdraganna og telur að PFS líti framhjá þeim réttindum og skyldum sem á Símanum og Mílu hvíla nú þegar.

### **Afstaða PFS**

Síminn fullyrðir að skyldur sem nú þegar hvíla á Mílu og Símanum tryggja aðgang, gagnsæi og jafnræði aðila gagnvart Mílu og Símanum. Símanum á því að vera ljóst hversu nauðsynlegt er að tryggja slíkt með kvöðum á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang með sambærilegum hætti og gert hefur verið á öðrum sviðum.

Þegar fjallað er um heildsölumarkað fyrir xDSL þjónustu um koparheimtaugar er nauðsynlegt að hafa í huga að markaðir 11 og 12 eru nátengdir og því verður ekki hjá því komist að fjalla um koparheimtaugar, tengigrindur og pláss fyrir DSLAM búnað í símstöðvum. Ljóst er að Símasamstæðan ræður yfir allri þessari aðstöðu, hvernig sem móðurfélagið kýs að skipta henni á milli dótturfélaga sinna hverju sinni. Slíkt eitt og sér felur í sér mögulega aðgangshindrun fyrir nýja aðila og þarf að skoðast í heildarsamhengi.

Kvaðir á Mílu (áður Símanum) á markaði 11 (Heildsölumarkaður fyrir aðgang að koparheimtaugum) fela ekki í sér tryggingu fyrir aðgengi að nauðsynlegri netaðstöðu Símans. Þær kvaðir sem fyrirhugað er að leggja á Símann vegna aðstöðu taka fullt tillit til þeirra kvaða sem nú þegar eru á Mílu á markaði 11.

PFS álitur uppskipti innan Símasamstæðunnar jákvætt skref til meiri gagnsæis og jafnræðis á markaðinum, en lítil reynsla er komin á áhrif þessara breytinga enn sem komið er. Hins vegar er á það að líta að skipting fjarskiptastarfsemi Símans á milli Símans og Mílu var gerð að frumkvæði eigenda Símans og algjörlega án aðildar og/eða samráðs við PFS eða aðra hagsmunaaðila á markaði og án eftirlits PFS.

PFS lítur svo á að mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði hafi ekki breyst í heild þó ákveðnar rekstrareiningar séu nú reknar sem dótturfélög Skipta

hf. þar sem stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl eru ótvíræð. PFS hefur engar lagalegar eða samningslegar forsendur til að byggja á um að einhver varanleg breyting hafi í raun átt sér stað innan Símasamstæðunnar sem tryggi betur en áður aðgang, gagnsæi og jafnræði gagnavart öðrum fjarskiptafyrirtækjum á markaðinum. Fullyrðingar annarra fjarskiptafyrirtækja styðja ekki að veruleg breyting hafi enn átt sér stað hvað þetta varðar. Hvað varðar PFS þá kemur lögfræðideild Skipta (áður Símans) t.d. enn fram fyrir hönd beggja félaganna hvað varðar öll formleg samskipti við PFS. Til að framangreind skipting virki til minnkunar á fyrirhuguðum kvöðum þá verður Síminn að sýna PFS fram á með óyggjandi hætti að um raunverulegan og varanlegan aðskilnað sé að ræða og markaðsaðilar trúir því og treysti að þeir fái sömu meðhöndlun og kjör hjá Mílu og Síminn fær í raun. Sönnunarbyrðin hvílir á Skiptum og dótturfélögum hvað þetta varðar.

**Síminn** fullyrðir að PFS haldi því fram að Míla sé dótturfyrirtæki Símans.

### **Afstaða PFS**

PFS fullyrðir hvergi að Míla sé dótturfyrirtæki Símans eins og Síminn heldur fram í sínum athugasemdum og greinilega um einhvern misskilning að ræða hjá Símanum. Hins vegar eru fyrirtækin hluti af sömu efnahagslegu einingunni í skilningi samkeppnisréttar og eru því ekki keppinautar á fjarskiptamarkaði.

**Síminn** segir ítrekað að innkoma IP-fjarskipta undir merkjum Hive sýni svo ekki verði um villst að ekki sé erfitt að koma upp aðstöðu fyrir DSLAM búnað og annað sem til þarf til að bjóða bitastraum. Síminn lítur svo á að öll umfjöllun PFS um aðganghindranir sé ónýtt verði ekki fjallað um innkomu Hive á markaðinn og hvaða ályktanir megi draga af henni.

### **Afstaða PFS**

Opinn aðgangur að heimtaugum (markaður 11) opnaði fyrir möguleika aðila að koma sér upp eigin DSL kerfum, enda hefur fjarskiptafyrirtækjum ekki boðist heildsöluaðgangur að bitastræmi. 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 lagt fram af Símanum í desember 2002.

Kostnaður Hive við að komast inn á markaðinn hefur numið verulegum fjárhæðum og verður það að teljast hár þröskuldur fyrir nýja aðila að komast inn á Internetþjónustumarkaðinn. Athygli vekur í þessu samhengi að smærri Internetþjónustuveitendur, sem ekki reka eigin DSLAM kerfi, hafa gefið mjög eftir á s.l. 2 árum og markaðshlutdeild þeirra í Internetþjónustu hefur fallið úr tæplega 10% í um 5%, sem bendir sterklega til að aðstæður á heildsölumarkaði fyrir bitastraum hafi verið ófullnægjandi þvert á fullyrðingu Símans.

PFS tók tillit til innkomu Hive inn á markaðinn eins og annarra markaðsaðila við vinnslu frumgreiningarinnar eins og glögggt má sjá. PFS er hins vegar kunnugt um aðstöðu- og aðgangsvandamál sem IP-fjarskipti hefur talið sig eiga við að glíma í samskiptum sínum við Símasamstæðuna og borið verulegan skaða af að mati félagsins. Hive hefur ítrekað verið í sambandi við PFS á s.l. árum og gert alvarlegar

athugasemdir varðandi tafir, ýmsan kostnað sem Síminn ákveður einhliða, aðstöðuleysi fyrir DSLAM búnað (neitað plássi í um þriðjungi símsstöðva á höfuðborgarsvæðinu), skorts á aðgangi að tengigrindum í símsstöðvum, afgreiðsluhraða beiðna um tengingu, neitun um réttmæta afslætti o.fl. Framangreindar athugasemdir styðja ekki fullyrðingu Símans um auðvelt aðgengi sé skýring á góðum árangri fyrirtækisins.

## 5.5 Aðgangshindranir

**Hive** segir að í ljósi skyldleika markaðar 11 og 12 skuli áréttáðar nokkrar þeirra athugasemda sem fyrirtækið sendi vegna markaðar 11 þar sem þær fjalli um atriði sem hamli Hive í starfsemi sinni á neytendamarkaði og eigi sem slíkar fullt erindi inn í umfjöllun um markað 12. Hive telur upp mörg atriði og rökstyður með dæmum. Helstu atriðin eru eftirfarandi:

Óeðlileg og einhliða gjaldtaka Símans (nú Mílu) t.d. vegna númeraflutnings.

Falin aukagjöld sem ekki eru tilgreind í verðskrá.

Innheimtuþvinganir gegn viðskiptavinum bitna á öðrum fjarskiptafyrirtækjum.

Óhagkvæm og ómarkviss bilanagreining.

Mikill kostnaður við samhýsingu sem Síminn/Míla ákveður einhliða.

Breytingar á aðstöðu án samráðs.

### Afstaða PFS

PFS telur athugasemdir Hive styðja þá nálgun PFS í frumdrögum fyrir markað 12 að taka þurfi tillit til markaðar 11 vegna skyldleika þeirra. PFS telur að flest þau atriði sem Hive tilgreinir séu innlegg í vinnu PFS við endurskoðun á viðmiðunartilboðum fyrir opinn aðgang að heimtaugum, og munu einnig nýtast að hluta vegna vinnu við að útbúa viðmiðunartilboð um heildsöluáðgang á bitastraumi.

**Síminn** gerir athugasemdir við niðurstöður PFS á eftirfarandi aðgangshindrunum: Tækniþekking Símans á bitastraumi og IPTV, stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni, lóðrétt samþætting og samtvinnun ADSL og IPTV skapi verulegar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi heildsölumarkað. Síminn segir að á þessu stigi verið einungis fjallað um ofangreinda þætti þó finna megi að ýmsu sem fram kemur í umfjöllun um aðra þætti. Þeir liðir sem Síminn fjallar ekki um þrátt fyrir að telja ýmislegt aðfinnsluvert eru: Óafturkræfur kostnaður, aðgangur að fjármagni, vaxtahindranir, aðgangur að dreifi- og sölukerfi.

### Afstaða PFS

PFS vill leggja áherslu á að aðgangshindranir er samheiti yfir ýmsa þá þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk ráðandi fyrirtækis á viðkomandi markaði og innkomu nýrra fyrirtækja inn á þann markað. Þessi þættir eru ekki endilega vísitandi hindranir af hálfu markaðsráðandi fyrirtækis á viðkomandi markaði, heldur er það sú staða sem viðkomandi fyrirtæki er búið að byggja upp á markaðinum sem nýir aðilar þurfa að takast á við.

#### 5.5.1 Stærðarhagkvæmni

**Síminn** segir málsgrein 112 og 113 í markaðsgreiningunni (mgr. 106 og 107 í frumdrögnum) vera í mótsögn hvor við aðra og því standi niðurstaða PFS afar tæpt

um að stærðarhagkvæmni sé veruleg aðgangshindrun. Ekki sé rakið nánar hvað átt er við með alnánd Símans, það sé fyrst og fremst Míla sem þjónusti fjarskiptakerfin víða um land.

### **Afstaða PFS**

PFS vísar til fyrri umfjöllunar um Símasamstæðuna og tengsl félaga innan hennar. PFS telur 106. og 107. mgr. frumdragana ekki vera í mótsögn hvor við aðra, en PFS hyggst skýra nánar forsendur fyrir niðurstöðu sinni í framhaldi af athugasemd Símans, en niðurstaða PFS stendur óhöggð eftir sem áður.

Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri kostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir fjarskiptafyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem markaðsforskot.

Eins og áður hefur komið fram í kafla um “Heildarstærð fyrirtækis” þá er Síminn aðili að langstærstu samstæðu fjarskiptafyrirtækja á íslenska fjarskiptamarkaðinum, með hlutfallslega bestu rekstrarafkomuna, auk þess sem samstæðan hefur yfirburðastöðu þegar kemur að fjárhagslegum styrk. Líta ber á samstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

PFS telur að færa megi rök fyrir því að Síminn hafi náð verulegri stærðarhagkvæmni í sínum rekstri á undanförunum árum hvort sem litið er til innlendra samkeppnisaðila eða erlendra stórfyrirtækja í fjarskiptaþjónustu. Ef skoðuð er stærðarhagkvæmni Símans út frá rekstrarhagnaði þá sést t.d. að hagnaður Símans fyrir afskriftir, fjármagnsliði og skatta (EBITDA) af fjarskiptarekstri er á bilinu 36-37% á árunum 2005-2006, en Símasamstæðunnar í heild 33-34%. Í samanburði við helstu fjarskiptafyrirtæki á norðurlöndum eins og TDC Danmörku, Telenor Noregi og Telia Svíþjóð, þá er EBITDA Símans með því besta sem þekkist. EBITDA Símans árið 2006 er eins og undanfarin ár sú besta hlutfallslega og í krónum talið borið saman við önnur innlend fjarskiptafyrirtæki, hvort sem litið er til einstakra félaga eða samstæðna sem þau tilheyra. EBITDA hlutfall Símans af fjarskiptarekstri var 37%, af fjarskiptarekstri Teymis 24% og IP-fjarskipta [...]<sup>36</sup>.

Þetta styður þá ályktun PFS að félagið njóti stærðarhagkvæmni m.a. á einhverju eða öllum eftirfarandi sviðum: Hagstæðari innkaupum, nýtingu fjarskiptaneta, framleiðsluáðferðum, svo og dreifingu og markaðsetningu. Skýri framangreind atriði ekki góða rekstrarafkomu Símans þá gæti verið um að ræða skort á samkeppni og há verð á þjónustu.

Alnánd Símans og samstæðu félagsins felst í því að vera bjóðandi allrar helstu tegunda fjarskiptaþjónustu nánast alls staðar á landinu. Þeir sem stofna ný heimili eða fyrirtæki eru líklegri til að velja slíkan þjónustuveitanda til að veita sér fjarskiptaþjónustu vegna alnándaráhrifa en samkeppnisaðila sem ekki er eins sjáanlegur á viðkomandi svæði.

<sup>36</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

## 5.5.2 Breiddarhagkvæmni

**Síminn** segir lýsingu á breiddarhagkvæmni því marki brennd að sagt er að Síminn eigi hina ýmsu innviði fjarskipta. Hið rétta er að Míla á og rekur fastlínunetið, símstöðvar, leigulínur og heimtaugar. Síminn hafi sömu tækifæri og önnur fjarskiptafyrirtæki til að byggja upp virðisauka ofan á þau grunnvirki fjarskipta og greiðir fyrir sama aðgangsverð. Ella væri um brot á jafnræðisreglu að ræða. Síminn getur því ekki talist njóta breiddarhagkvæmni vegna eignatengsla við Mílu.

### Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri lýsingar á Símasamstæðunni og tengsl félaga innan hennar, sem PFS metur sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar..

Breiddarhagkvæmni felst í því að það er ódýrara að framleiða tvær eða fleiri vörur eða þjónustutegundir saman heldur en í sitt hvoru lagi. Lægri kostnaður næst fram með því að samnýta aðföng í framleiðslunni. Gott dæmi um þetta er betri nýting á fjarskiptaneti þar sem notendum er fjölbreitt þjónusta yfir ADSL tengingar. Í árskýrslu Símans 2004 er að mati PFS góð lýsing á því í hverju breiddarhagkvæmni getur verið fólgin á viðkomandi markaði með dreifingu sjónvarps ásamt annarri þjónustu um ADSL.

”Dreifing á stafrænu sjónvarpsefni bætir til muna nýtingu í fjarskiptanetum Símans. Bætt nýting eykur möguleikana á því að hagkvæmt verði að efla dreifikerfi fyrirtækisins enn frekar.”

”Ein af ástæðunum fyrir því að Síminn hóf dreifingu á stafrænu sjónvarpsefni um ADSL er að þannig má stórauka útbreiðslu stafræns dreifikerfis á skömmum tíma með því að nýta þá miklu fjárfestingu sem liggur í fjarskiptakerfunum.”

Annað dæmi er að Míla, systurfélag Símans, ræður yfir öllum koparheimtaugum landsins. Ef viðskiptavinur Símans flytur Internetþjónustu yfir til samkeppnisaðila þá eru yfirgnæfandi líkur á að Míla haldi sínum heimtaugatekjum óskertum og þar með Símasamstæðan. Tekjutap samstæðunnar takmarkast því við þetta, en samkeppnisaðilar geta ekki leikið þetta eftir..

Einnig mætti nefna dæmi um leigulínur (markaðir 13 og 14) þar sem PFS álitur Símann og Mílu vera með umtalsverðan markaðsstyrk og eru víða um land einu aðilarnir sem bjóða slíka þjónustu. Komi samkeppnisaðilar sér upp t.d. DSLAM á slíkum stöðum þá eru yfirgnæfandi líkur á að Símasamstæðan hafi einhverjar tekjur af slíku í einu eða öðru formi.

**Síminn** segir vandséð að hægt sé að tala um verulegar aðgangshindranir að bitastraumsmarkaði vegna breiddarhagkvæmni þegar litið er á að keppinautar Símans bjóða saman bitastraumsaðgang ásamt Interneti, síma, auk þess sem þeir bjóða IPTV yfir ljósleiðaranet Gagnaveitunnar. Þá búi Vodafone yfir sjónvarpsdreifingarkerfinu Digital Ísland.

### Afstaða PFS

PFS telur við nánari skoðun að sú breiddarhagkvæmni sem Síminn nýtur sé ekki veruleg aðgangshindrun, en telja verður að um nokkra aðgangshindrun sé að ræða. PFS hefur uppfært markaðsgreininguna með tilliti til þessa.. Síminn býður í dag eitt fyrirtækja sjónvarp með xDSL tækni yfir koparheimtaugar, en það er mat PFS að

aðeins breiðbandsaðgangur með xDSL tækni um koparheimtaugar falli undir viðkomandi markað. Því er staðganga mjög takmörkuð um ljósleiðaheimtaug eða þráðlaus net, enn sem komið er. Varðandi Digital Ísland sérstaklega þá skal á það bent að hér er um þráðlaust örbylgjunet að ræða sem er ekki gagnvirkt og tilheyrir ekki markaði 12, heldur markaði 18 (Útvarpsdreifikerfi- og þjónusta).

### 5.5.3 Tæknilegir yfirburðir

**Síminn** segist ekki geta fallist á umfjöllun PFS um tækniþekkingu á bitastraum og sjónvarpi yfir ADSL (IPTV). Samkeppni felst ekki síst í að koma sér upp þekkingu til að geta gert betur en keppinautarnir. Ef fyrirtæki reyndu ekki að öðlast meiri þekkingu á markaðinum væri það vísbending um ónóga samkeppni. Fjárfesting í þekkingaröflun hefur einnig jákvæð áhrif í víðara samhengi. Síminn segir að innleiðing á þekkingu á sjónvarpi yfir ADSL kerfi Símans var að langmestu leyti keypt erlendis frá. Þar sem aðgangur að fjármunum sé greiður geta önnur fjarskiptafyrirtæki fjárfest í IPTV kerfi. Röksemd PFS fellur því um sjálfa sig.

#### Afstaða PFS

PFS kemst að þeirri niðurstöðu að tæknilegir yfirburðir Símans séu ekki veruleg aðgangshindrun á viðkomandi markaði. PFS hyggst uppfæra textann svo að ekki verði um misskilning að ræða um afstöðu stofnunarinnar, en PFS álitur tækniþekkingu Símans ekki vera aðgangshindrun vegna góðs aðgengis keppinauta að þekkingu á þessu sviði.

Síminn hefur m.a. hlotið alþjóðlega viðurkenningu fyrir innleiðingu IPTV og verið í fararbroddi á tæknisviði almennt. PFS telur umfjöllun Símans í athugasemdum sínum um IPTV væðingu sína gera lítið úr því verkefni og hvorki í samræmi við raunveruleikann né fyrri yfirlýsingar Símans (feitletrun PFS).

"Á árinu 2006 uppskar Síminn árangur af hinni **metnaðarfullu uppbyggingu** á Sjónvarpi Símans sem hófst árið 2005. Í lok árs 2006 voru myndlyklar fyrir Sjónvarp Símans komnir á yfir 25% heimila í landinu, sem skipar Símanum í **fremstu röð á heimsvísu** hvað varðar hraða og framkvæmd á útbreiðslu gagnvirks sjónvarps um ADSL." (Ársskýrsla Símans 2006)

Síminn virðist misskilja umfjöllun PFS um tækniþekkingu fyrirtækisins og hvers vegna hún geti hugsanlega falið í sér aðgangshindrun nýrra aðila inn á markaðinn. PFS er síður en svo að gagnrýna þekkingaröflun (keypta eða áunna) og góðan árangur Símans, þvert á móti. PFS er einungis að lýsa þeim aðstæðum sem nýir aðilar mæta á markaðinum og þurfa að takast á við í samkeppni við Símann.

Þekking er lífsnauðsynleg hverju fyrirtæki í nútímarekstri og er verðmæti og afl sem veitir fyrirtækjum sterkari stöðu á markaði og í sumum tilfellum yfirburðastöðu eins og þekkt er. Nýir aðilar þurfa að afla sér sambærilegrar þekkingar og markaðsráðandi aðili hefur til að ná árangri, en það getur bæði verið kostnaðarsamt og tímafrekt.

**Síminn** segir ummæli PFS í 151. mgr. um að deila eigi þekkingu með keppinautum hljóta að byggjast á misskilningi á heilbrigðu samkeppnisumhverfi.



### Afstaða PFS

PFS getur með engu móti séð hvernig Síminn les framgreint úr mgr. 151. frumdraganna, en til að taka allan vafa þá kemur hvergi fram að PFS hyggist setja kvaðir á Símann um að deila þekkingu með samkeppnisaðilum. PFS mun gera breytingar á mgr. til að taka af allan vafa í þessu efni.

**Síminn** segir að í 116. mgr. sé sagt að Síminn hafi verið með “langstærstu markaðshlutdeild” á þessu sviði í heiminum eða 24%. Markaðshlutdeild er rangnefni og rétt er að tala um upptöku eða notkun (e. penetration).

### Afstaða PFS

Sem heilmild studdist PFS við frétt á heimasíðu Símans frá 8. febr. 2007 ”Sjónvarp Símans fær alþjóðleg verðlaun Cisco”, en þar segir Síminn orðrétt (feittrað PFS):

“Síminn er í dag með langstærstu **markaðshlutdeild** á þessu sviði í heiminum, um 24% heimila landsins eru með sjónvarp Símans eða rétt yfir 27 þúsund heimili.”

PFS fellst á að orðalagið “upptaka” sé meira lýsandi í þessu samhengi, en einnig komi til greina “útbreiðsla” eins og Síminn gerir á öðrum stað.

### **4.5.8 Lóðrétt samþætting**

Hive telur það staðreynd að lóðrétt samþætting skapi aðgangshindrun á íslenska fjarskiptamarkaðinum. Hive segir þetta birtast m.a. á þann hátt að óeðlilega lítill verðmunur sé á mánaðarlegu gjaldi fyrir heimtaugarleigu samanborið við t.d. mánaðargjald af almennum heimasíma hjá Símanum. Þetta sé dæmi um verðþrýsting (price eða margin squeeze) þar sem Símasamstæðan haldi uppi háu verði á heimtaugaleigu og lágu verði í smásölu, sem geri samkeppnisaðilum erfitt um vik að keppa í símaþjónustu. Hive leggur fram útreikninga þessu til stuðnings. Einnig nefnir Hive þá venju sem Síminn hafi komið og felst í að fella niður stofngjöld á smásölustigi, en þá þurfi fjarskiptafyrirtæki að bera slíkan kostnað á heildsölustigi.

### Afstaða PFS

Athugasemdir Hive styðja þá skoðun PFS að almennt megi draga þá ályktun hvað varðar heildsölumarkað fyrir bitastraum að lóðrétt samþætting verði að teljast hafa verið fyrir hendi hjá Símanum. Símasamstæðan er í aðstöðu til að samþætta ólíka starfsemi í virðiskeðjunni og getur á grundvelli stöðu sinnar á heildsölu- eða smásölumarkaði hindrað samkeppni í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína gagnvart keppinautum. Slíkt getur átt við í því dæmi sem Hive nefnir varðandi símaþjónustu, en PFS er ekki í aðstöðu til að leggja mat á umrætt dæmi fyrr en kostnaðargreining hefur farið fram í tengslum við markaði 11 og 12. Tilgangur kvaða á markaði 11 og 12 er m.a. að tryggja jafnræði og gagnsæi á markaðinum.

**Síminn** telur að umfjöllun PFS um lóðrétt samþættingu sé röng í meginatriðum. Síminn fullyrðir að jafnræði í sölu á einstaklingsmarkaði annars vegar og fyrirtækjamarkaði hins vegar sé tryggt. Þannig fær einstaklingsþjónusta Símans ADSL til endursölu á sömu kjörum og önnur fjarskiptafyrirtæki og Internetþjónustuveitur. Því er gætt jafnræðis gagnvart þeim sem eins er ástatt um. Einstaklingsþjónusta og fyrirtækjapjónusta eru reknar sem tvær aðskildar afkomueiningar. Síminn segir að lögmál fyrirtækjamarkaðarins séu allt önnur þar sem

um magnviðskipti er að ræða. Síminn segir að fyrirtækjapjónustu Símans bjóðist sömu kjör og fjarskiptafyrirtækjum og Internetþjónustuveitum á fyrirtækjamarkaði.

Til að fyrirbyggja misskilning þá telur PFS rétt að árétta eftirfarandi skilgreiningar þegar fjallað er um sölu á bitastraumi með xDSL tækni um koparheimtaugar:

1. Heildsala á bitastraumsmarkaði felur í sér að selja flutningsgetu til endursölu, s.s. að selja fjarskiptafyrirtækjum xDSL bitastraum um koparheimtaugar sem ná til endanotenda. Síminn hefur ekki boðið bitastraum í heildsölu.
2. Smásala felur í sér að selja endanotendum gagnaflytningþjónustu, til dæmis Internetþjónustu til einstaklinga, fyrirtækja og stofnana með xDSL tækni um koparheimtaugar.

Það fyrirkomulag Símans að skipta sölu xDSL þjónustu til endanotenda í tvær afkomueiningar, þ.e. fyrirtækjapjónustu og einstaklingsþjónustu, felur að mati PFS ekki í sér aðgreiningu heildsölu- og smásölusviðs.

Með því að veita ekki bitastraumsaðgang til fjarskiptafyrirtækja á heildsölustigi og undanskilja fjarskiptafyrirtæki frá allt að 25% magnafslætti á smásölustigi sem hefur verið veittur öðrum fyrirtækjum í viðskiptum við Símann frá árinu 2000, hefur Síminn augljóslega beitt markaðsstyrk sínum sér í hag bæði á smásölu- og heildsölumarkaði. PFS telur að með þessu sé Síminn að beita verðþrýstingi í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína gagnvart keppinautum og neytendum.

Fyrirtækjapjónustan hefur svigrúm til að veita allt að 25% magnafslátt, en einstaklingsþjónustan ekki haft neitt svigrúm skv. upplýsingum Símans. Ljóst er að Síminn þarf að mynda heildsölustig um xDSL þjónustu sína sem bæði þjónar innri og ytri sölu. Síminn verður að gæta jafnræðis í aðgangi og verðlagningu heildsölusviðs til eigin smásölusviðs og til annarra endurseljenda.

PFS telur Símann markaðsráðandi aðila í xDSL þjónustu og hyggst leggja á fyrirtækið kvaðir til að tryggja jafnræði aðila á markaði með smásölu mínus aðferð til að byrja með, eða þar til kostnaðartengd gjaldskrá liggur fyrir og hefur verið samþykkt af hálfu PFS. Við mat á smásölu kostnaði fyrirtækja í xDSL þjónustu þarf m.a. að taka tillit til eftirfarandi kostnaðarþátta smásöluþjónustu sem Síminn virðist ekki hafa gert:

- sölu- og markaðsstarfsemi, þ.m.t. kostnaður vegna magnafsláttar til stærri viðskiptavina, fríir beinar, auglýsingar og markaðsefni
- reikningssambandi við viðskiptavini og fjármögnun viðskiptakrafna
- afskrift viðskiptakrafna
- þjónustu við viðskiptavini (þjónustuver, uppsetning, bilanagreining o.fl.)
- upplýsingakerfi
- annar smásölu kostnaður, þ.m.t. yfirstjórn, skrifstofa, laun og húsnæði
- samtengingu neta

Komið hefur fram að tengslin á milli Mílu og Símans innan Símasamstæðunnar eru ótvíræð og fyrirtækin hluti af einni efnahagslegri einingu og staða þessara félaga á markaði saman, eða Síminn einn og sér, skapar lóðréttu samþættingu sem er aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki sem vilja hasla sér völl á viðkomandi markaði. Í

Þessu samhengi vill PFS benda á að fram kom í greiningu PFS á markaði 11 að heimtaugaleiga á Íslandi er með því hæsta sem þekktist í Evrópu. Einnig kemur fram í samantekt Teligen frá október s.l. að verð fyrir Internetþjónustu á Íslandi eru í dag meðal þeirra hæstu í samanburði á milli ráðandi aðila (e. incumbents) í Evrópu. PFS telur þetta geta skapað hættu á að Símasamstæðan beiti verðþrýstingi innan samstæðunnar sem bitni á samkeppnisaðilum sem leigja aðgang að koparheimtaum og/eða bitastraumi.

#### 5.5.4 Vöruaðgreining / samtvinnun

**TSC** telur að PFS geri of lítið úr áhrifum samtvinnunar Símans á IPTV og ADSL þjónustu og kemur eftirfarandi fram í athugasemdum TSC:

*TSC ehf er starfandi fjarskiptafyrirtæki á norðanverðu Snæfellsnesi, þar hagar þannig til að Skjár Einn og enski boltinn hefur ekki fengist til skamms tíma nema í gegnum ADSL sjónvarp Símans, sem Síminn hefur veitt áskrifendum sínum frítt með. Þetta hefur leitt til þess að viðskiptavinum TSC hefur fækkað. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir hefur ekki tekist að fá leyfi Skjás Eins til áframsendinga og kostnaður við að flytja merki sjónvarpsins er mjög hár og ekki á færi minni fyrirtækja á landsbyggðinni eins og TSC. Því telur TSC að setja eigi þá kvöð á Símann að fjarskiptafyrirtæki eigi einnig að fá sjónvarpið (opnar rásir) fríar með eins og almennir notendur þeirra. Þetta mun að einhverju leyti jafna stöðu þeirra, en eftir stendur að gerðar eru verulegar tæknilegar kröfur til þessara fyrirtækja.*

#### **Afstaða PFS**

Lýsing TSC bendir til þess að samtvinnun Símans sé að virka honum í hag í þessu tilfalli. PFS getur hins vegar ekki fallist á að kvaðir verði settar um að fjarskiptafyrirtæki fái frían aðgang að sjónvarpsendingum Símans, enda eðlilegast að fyrirtæki semji um slíkt sín á milli. Markmið fyrirhugaðra kvaða á markaði 12 er að stuðla að virkum heildsölumarkaði fyrir bitastraum alls staðar þar sem það er tæknilega mögulegt og eru hagsmunir smærri aðila sérstaklega hafðir í huga.

**Síminn** segir að umfjöllun um samkeppnisforskot vegna samtvinnunar ADSL og IPTV Símans falli á því að engin rannsókn er gerð á því að framboð Símans á sjónvarpi yfir ADSL skili samkeppnisforskoti og virki sem aðgangshindrun. IPTV þjónusta Símans hafi verið tekin í notkun árið 2004 skömmu áður en Hive hóf innreið sína á ADSL markaðinn og hafi verið í boði allan líftíma Hive. Þrátt fyrir það hafi Hive náð verulegum árangri á ADSL markaðinum og sú staðreynd sýni að staðhæfing PFS standi tæpt fari frekari rannsókn ekki fram.

#### **Afstaða PFS**

PFS telur samtvinnun Símans á IPTV og ADSL þjónustu einstök hér á landi sem aðrir samkeppnisaðilar á viðkomandi markaði eiga erfitt með að leika eftir. Síminn gerir ekki athugasemd við framangreinda fullyrðingu. PFS mótmælir þeirri fullyrðingu Símans að engin rannsókn hafi farið fram hjá PFS á því hvort framboð Símans á sjónvarpi yfir ADSL skili samkeppnisforskoti og virki sem aðgangshindrun. PFS vísar í þessu sambandi m.a. á umfjöllun í kafla 4.5.9. PFS mun bæta inn texta svo að framangreint komi fram með enn skýrari hætti.

Sala á ADSL- og Internetþjónustu byggist á mörgum þáttum, s.s. ímynd, sölu- og markaðsstarfi, verði, eiginleikum, gæðum, samþættingu, aðgerðum samkeppnisaðila

og efnahagsástandi svo eitthvað sé nefnt. Því er það mjög mikil einföldun að fullyrða eins og Síminn gerir að árangur Hive einn og sér skeri úr um hvort samþætting sjónvarps Símans við ADSL þjónustu geti verið aðgangshindrandi eða ekki fyrir nýja aðila að koma inn á viðkomandi markað.

Í rannsókn sinni dró PFS m.a. ályktun af upplýsingum frá Símanum en í árskýrslum Símans fyrir árin 2005 og 2006 kemur eftirfarandi fram sem PFS telur styðja eindregið niðurstöðu sína (feitlettrun PFS).

”Síminn varð fyrstur fyrirtækja á Íslandi til þess að veita gagnvirka sjónvarpsþjónustu um netkerfi sitt. Þjónustan nefnist Skjárinn og hefur hún fengið **gríðarlega góðar viðtök**. Eftirspurn eftir þjónustu Skjásins hefur verið mikil og hefur dreifing á stafrænu sjónvarpsefni **bætt til muna nýtingu í fjarskiptanetum Símans**”.

”Með tilkomu sjónvarps um ADSL gafst Símanum möguleiki á að þróa lausnir þar sem viðskiptavinir geta **tengt saman mismunandi gáttir þ.e. sjónvarp, tölvu eða farsíma**.”

”Á árinu 2006 uppskar Síminn árangur af hinni metnaðarfullu uppbyggingu á Sjónvarpi Símans sem hófst árið 2005. Í lok árs 2006 voru myndlyklar fyrir Sjónvarp Símans komnir á yfir 25% heimila í landinu sem skipar Símanum **í fremstu röð á heimsvísu** hvað varðar hraða og framkvæmd á útbreiðslu gagnvirks sjónvarps um ADSL.”

Samkvæmt tölfræðiupplýsingum sem PFS safnar reglulega á sex mánaða fresti frá fjarskiptafyrirtækjum, lækkaði markaðshlutdeild Símans í Internetþjónusta nokkuð stöðugt til ársins 2005. Frá því ári hefur hins vegar markaðshlutdeild Símans í Internetþjónustu haldist nokkuð stöðug, en smærri Internetþjónustuaðilar gefið mikið eftir. Þetta gerist þrátt fyrir aukna samkeppni frá Hive með verðlækkunum og fríu erlendu niðurrhali, og að Síminn býður hærri verð en helstu samkeppnisaðilar. Símanum hefur tekist, þrátt fyrir uppbyggingu ADSL kerfis Hive, að halda markaðshlutdeild sinni í ADSL þjónustu (bitastraumi) nokkuð stöðugri frá árinu 2005, m.a. vegna áhuga notenda á aðgangi að sjónvarpi og myndveitu um ADSL kerfi Símans.

Í ljósi framangreindra atriða og með vísun í kafla 4.5.9 þá getur PFS ekki komist að annarri niðurstöðu en að þessi samtvinnun Símans sé aðgangshindrun fyrir nýja aðila inn á markaðinn.

### 5.5.5 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

<p><b>Síminn</b> telur að PFS hafi ekki framkvæmt nægjanlega rannsókn og aflað þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að rétt efnisleg ákvörðun verði tekin um aðgangshindranir, sérstaklega vegna ónógar umfjöllunar og ályktana um árangur Hive sem sanni að ekki sé um miklar aðgangshindranir inn á markaðinn.</p>
--

#### Afstaða PFS

PFS telur sig hafa rannsakað markaðinn með ítarlegum og viðeigandi hætti. PFS vísar í fyrr svör varðandi þátt Hive.

Eins og fram kemur í markaðsgreiningunni hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að til staðar séu ýmsar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi

heildsölumarkað. Telja má að aðgangur annarra fjarskiptafyrirtækja að bitastraumi hjá Símanum á heildsöluverði, samhýsing o.fl., geti verið mikilvægur þáttur í að draga úr aðgangshindrunum á viðkomandi markaði.

## 5.6 Samkeppni á viðkomandi markaði

**Síminn** segir að forsendur PFS byggist á ónógri rannsókn á markaðinum eða jafnvel misskilningi. Verst hljóti að teljast sá rauði þráður sem er í gegnum alla markaðsgreiningu PFS og virðist vera ein af meginforsendum niðurstöðu PFS að heimtaugar, tengigrindur og aðgangur að aðstöðu í sírstöð séu aðstaða sem erfitt er fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp.

### Afstaða PFS

Mikið vantar á að Síminn rökstyðji fullyrðingar sínar um skort á rannsóknum með fullnægjandi hætti. Er því um mjög almennar fullyrðingar að ræða sem PFS vísar á bug. Auk þess virðist Síminn misskilja í grundvallaratriðum umfjöllun PFS um þá aðstöðu og aðgang sem fjarskiptafyrirtæki þarf til að geta boðið bitastraum í heildsölu. Einnig virðist Síminn misskilja umfjöllun um aðgangshindranir og eðli þeirra, sbr. umfjöllun um tækniþekkingu, lóðréttu samþættingu og samtvinnun.

Hafa ber í huga að verið er að fjalla um heildsölumarkað fyrir xDSL þjónustu um koparheimtaugar og því nauðsynlegt í því samhengi að fjalla um koparheimtaugar, tengigrindur og pláss fyrir DSLAM búnað í sírstöðum sem er forsenda fyrir því að fjarskiptafyrirtæki geti boðið bitastraumsaðgang í heildsölu. Ljóst er að Símasamstæðan ræður yfir allri þessari aðstöðu, hvernig sem móðurfélagið kýs að skipta henni á milli dótturfélaga sinna hverju sinni. Slíkt eitt og sér felur í sér mögulega aðgangshindrun fyrir nýja aðila. PFS vill sérstaklega taka fram í þessu samhengi að þær kvaðir sem fyrirhugað er að leggja á Símann vegna aðstöðu taka fullt tillit til þeirra kvaða sem nú þegar hvíla á Mílu (eða Símanum) vegna opins aðgangs að heimtaugum.

PFS telur sig hafa rannsakað samkeppnina á viðkomandi markaði með ítarlegum og viðeigandi hætti. Ítarleg yfirferð um þetta er að finna í mgr. 146 – 176 í frumgreiningunni (nú mgr. 153 – 171), þar sem fjallað er um samningsstyrk kaupenda, mögulega samkeppni, þrýsting frá staðgönguvörum, samkeppni milli starfandi fyrirtækja og loks eru niðurstöður dregnar saman.

Það kemur m.a. fram að Síminn hefur lengst af aðeins boðið fjarskiptafyrirtækjum bitastraumsaðgang á smásöluverði án afsláttar, þrátt fyrir að þau hafi verið stærstu viðskiptavinir Símans lengst af á því sviði. Frá árinu 2000 hefur Síminn hins vegar veitt öðrum millistórum og stórum viðskiptavinum sínum allt að 25% magnafslátt frá verðskrá ADSL þjónustu sinnar.

Þá hafa fjarskiptafyrirtæki á undanförunum árum margítrekað sent PFS kvörtun um ýmis alvarleg vandamál í samskiptum sínum við Símann sem lýsa sér í allskyns hindrunum, töfum, skorti á aðstöð, einhliða gjaldtöku o.fl.

## 5.6.1 Þrýstingur frá staðgönguvörum

**Síminn** segir mjög aðfinnsluvert að lítið sé gert úr ljósleiðaraneti Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (Gagnaveitan), þrátt fyrir að það liggi nú þegar nokkuð víða um höfuðborgarsvæðið og fyrirætlanir liggi fyrir um að búið verði að ljósleiðaravæða Suð-Vesturhorn landsins innan fárra ára. Síminn vísar í nýlegt verðamt á Gagnaveitunni sem bendi til að ljósleiðaranetið sé metið á 10 milljarða króna og verði 30 milljarðar eftir þrjú ár. PFS beri skylda að afla upplýsinga um fyrirætlanir Gagnaveitunnar og leggja réttar forsendur til grundvallar ákvörðun sinni sé það vilji stofnunarinnar að leggja réttar forsendur til grundvallar ákvörðun sinni. Síminn vísar í 71. mgr. leiðbeininga ESA um að ef ekki liggja fyrir upplýsingar um fortíðina um starfshætti fyrirtækja þá skuli byggja á framtíðaráformum.

### Afstaða PFS

Varðandi rök Símans um að líta þurfi til framtíðarvirðis Gagnaveitunnar þá vill PFS ítreka eftirfarandi. Það er ekki hlutverk PFS í greiningu á fjarskiptamörkuðum að meta sölu- eða markaðsvirði fjarskiptafyrirtækja, hvað þá að leggja mat á áætlað framtíðarvirði þeirra. PFS leggur hins vegar mat á fjárfestingar og rekstur þar sem það á við, sögulega þróun markaða, raunverulega stöðu í dag, og útlit næstu ára þ.m.t. tækniþróun og framtíðaráform fyrirtækja eins og kostur er í samræmi við leiðbeiningar ESA.

Gagnaveitan hefur á undanförunum árum gert samninga um að tengja öll heimili í Reykjavík, Seltjarnarnesi og á Akranesi, auk nokkurra minni þéttbýliskjarna fyrir árslok 2012, alls um 53 þúsund heimili, en framkvæmdir og upptaka þjónustu hefur gengið mun hægar en áformað var. Virkar internettengingar um ljósleiðara Gagnaveitunnar voru [...] <sup>37</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 Gagnaveitunni voru aðeins um 5 þúsund 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 á sama tíma. Aðrir aðilar með ljósleiðaraheimtaugar en Gagnaveitan voru með um [...] <sup>38</sup> virkar heimtaugar í árslok 2006 og ólíklegt að fjölgi mikið á næstu misserum.

Miðað við áætlanir þær sem PFS hefur undir höndum og í ljósi þess að fyrri áætlanir Gagnaveitunnar hafa iðulega reynst full bjartsýnar, þá ályktar PFS að útbreiðsla ljósleiðaraneta verði enn það takmörkuð ef lítið er til næstu 2ja ára að útilokað sé að meta aðgang um ljósleiðaraheimtaug sem staðgönguvöru aðgangs um koparheimtaug að svo stöddu.

Í ljósi þess að talsverður verðmismunur er á ljósleiðaratengingu hjá Gagnaveitunni og skiptum aðgangi hjá Mílu að svo miklu leyti sem hægt er að bera þessar lausnir saman verður að teljast ólíklegt að fjarskiptafyrirtæki muni færa sig á milli þó að verð Mílu hækkuðu um 5-10%.

PFS tekur skýrt fram í mgr. 158 í kafla 4.6.3 í frumdrögum markaðgreiningarinnar að stofnunin fylgist með þessari þróun og áskilur sér rétt til að endurskoða framangreinda

<sup>37</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

<sup>38</sup> Fellt brott vegna trúnaðar.

niðurstöðu ef ástæða þykir til að loknum líftíma þessarar greiningar sem er eftir u.þ.b. 2 ár.

**Síminn** ítrekar sjónarmið sín sem rakin eru í fyrri köflum, sem eigi við um kafla 4.6 í frumdrögnum. Síminn telur að rannsókn PFS sé svo ófullnægjandi að hún dugi ekki til að leggja réttar forsendur til grundvallar um samkeppni á viðkomandi markaði.

#### **Afstaða PFS**

PFS hafnar því alfarið að rannsókn PFS sé ófullnægjandi og vísar til markaðsgreiningarinnar í viðauka A og afstöðu PFS við athugasemdum Símans og annarra markaðsaðila í skjali þessu.

## **6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk**

### **6.1 Almenn**

**Vodafone** er sammála PFS að útnefna Símann með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 12. Niðurstöður greiningar á markaðinum leiði klárlega í ljós að Síminn sé með yfirburðastöðu á viðkomandi markaði.

**Síminn** vísar til fyrri umfjöllunar, sérstaklega um markaðshlutdeild, og telur að mikið vanti upp á að rannsókn PFS sé fullnægjandi til að taka af skarið með að Síminn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 12.

#### **Afstaða PFS**

PFS vísar til fyrri umfjöllunar um markaðshlutdeild Símans hér að framan. PFS vill sérstaklega benda á að stofnunin byggir niðurstöðu sína á rauntölum sem aflað er með reglubundnum hætti frá fjarskiptafyrirtækjum, en Síminn vísar m.a. í eigin kannanir á Internetþjónustu sem eigi að gefa “nægjanlega góða vísbendingu” um markaðshlutdeild í ADSL þjónustu, auk þess að telja að meginrök fyrir landfræðilegri skiptingu viðkomandi markaðar sé samkeppni tveggja eða fleiri aðila á viðkomandi svæðum.

PFS hafnar fullyrðingum Símans, enda standast þær ekki nánari skoðun eins og PFS hefur rakið í viðeigandi köflum hér að framan.

**Síminn** segir að eftirfarandi röng forsenda í lokamálslið 185. mgr., sé eins og rauður þráður í markaðsgreiningu PFS:

*“Í ljósi þess að koparheimtaugarkerfið sem Síminn og aðrir xDSL bjóðendur nota til þess að veita xDSL þjónustu er hjá systurfélagi Símans og milli félaganna er veruleg eignar-, stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl verður að reikna með að í samstarfi sín á milli geti félögin styrkt verulega stöðu Símans á markaði gagnvart samkeppnisaðilum sínum.”*

Síminn segir að það sé sérstakt að PFS skuli alfarið líta fram hjá regluverki fjarskipta og þeim skyldum sem hvíla á Símanum og Mílu, t.d. um aðgang, jafnræði og gagnsæi. Síminn vísar því á bug að Síminn njóti þess að koparlínukerfið sé í eignum systurfélags síns Mílu.

## Afstaða PFS

PFS lítur svo á að mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar á fjarskiptamarkaði hafi ekki breyst í heild þó ákveðnar rekstrareiningar séu nú reknar sem dótturfélög. Staða fjarskiptafélaga sem tilheyra Skipti hf. er metin sem ein heild þar sem stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl eru ótvíræð. Staðreyndin er sú að Síminn og Míla eru rekin sem systurfélög og því verður að reikna með að í samstarfi sín á milli hafi félögin möguleika á að styrkja verulega stöðu Símans og þar með samstæðunnar í heild á markaði gagnvart samkeppnisaðilum. Það er ekki hlutverk PFS að refsa fjarskiptafélögum sem njóta markaðsráðandi stöðu fyrir samkeppnisbrot heldur þvert á móti að skapa aðstæður á markaði sem draga úr möguleikum slíkra aðila til að misnota stöðu sína. Því þarf PFS ekki að sanna neina sök í málum sem þessum.

Félögin mynda eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar og eru ekki keppinautar á fjarskiptamarkaði heldur hluti af sömu fyrirtækjasamstæðu. Þessi staðreynd skiptir ekki sköpum fyrir niðurstöðu málsins en styrkir hana enn frekar.

Síminn fullyrðir að regluverk fjarskipta tryggi aðgang, jafnrétti og gagnsæi aðila gagnvart Mílu og Símanum. Í því ljósi ætti Símanum að vera ljóst hversu nauðsynlegt er að tryggja slíkt með kvöðum á markaði um bitastraum með sambærilegum hætti og félagið vísar til hvað varðar heimtaugar og leigulínur. PFS tekur fullt tillit til þeirra kvaða sem lagðar hafa verið á Mílu vegna markaðar 11 við ákvörðun um kvaðir á Símann á markaði 12.

Auk þess vísar PFS í umfjöllun sína í kafla 6.2 í frumdrögum um Samkeppnisvandamál.

Fjarskiptafyrirtæki sem vill bjóða bitastraumsaðgang í heildsölu með xDSL tækni yfir koparheimtaugar, þarf augljóslega að koma sér upp aðstöðu sem tengist beint koparheimtaugum, tengigrindum, símstöðvum o.fl. og því óhjákvæmilegt að fjalla um alla þessa þætti í greiningu á markaði 12.

Sem dæmi um mögulega stöðu sem getur komið upp innan Símasamstæðunnar má nefna að ef verðlagning Mílu á leigu koparheimtauga reynist of há þá ber Símasamstæðan í heild ekki skaða af því, enda jafnast innbyrðis tekjur og gjöld þessara aðila út í samstæðuuppgjöri móðurfélagsins Skipta hf., en samkeppnisaðilar Símans hafa enga möguleika að bæta sér slíkt upp með sama hætti.

## **7 Álagning kvaða**

### **7.1 Almenn**

PFS svarar athugasemdum um einstakar kvaðir hér á eftir þar sem fjallað er um hverja kvöð fyrir sig.

<p><b>Síminn</b> segir að ákveði PFS að útnefna Símann sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, þrátt fyrir annmarka á frumdrögum, þá gangi PFS allt of langt í að leggja kvaðir á Símann og að óbreyttu standist fyrirhuguð ákvörðun hvorki landslög né EES reglur. Síminn telur orka tvímælis að sumar af þeim kvöðum sem lagðar eru á Símann standist lögætisreglu stjórnsluréttarins. Ákvörðun um að leggja kvaðir á Símann er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem byggir á mati PFS og</p>
--



Þá eru gerðar strangari kröfur en ella til þess að gætt sé ýtrustu stjórnsýslureglna. Ljóst sé að PFS brjóti gegn meðalhófsreglu stjórnsýslulaga þar sem hinar álögðu kvaðir ganga eins langt og mögulegt er við beitingu úrræða fjarskiptalaga og virðist aðferðarfræði PFS vera sú að leggja allar kvaðir á Símann og við útfærslu á einstökum kvöðum er gengið eins hart fram og mögulegt er. Einnig er vandséð að kvaðirnar nái því markmiði sem að er stefnt. Síminn telur ekki nægilega rannsakað hvort þörf sé á beitingu allra þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á Símann og að verulega skorti á að viðhlítandi rökstuðningur sé fyrir einstökum kvöðum. Þá tekur Síminn að PFS hafi brotið gegn reglunni um val á leið til úrlausnar máls.

### **Afstaða PFS**

Það einkennir ofangreindar athugasemdir Símans að þær eru mjög almenns efnis og órökstuddar. Þær ganga út á það að þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símann á viðkomandi markaði brjóti í bága við lögmætisregluna og EES-samninginn, séu ekki í samræmi við meðalhófsregluna og ekki rökstuddar með viðhlítandi hætti. Mjög erfitt er fyrir PFS að svara slíkum almennum athugasemdum. PFS hafnar því að fyrirhuguð ákvörðun PFS, ásamt meðfylgjandi markaðsgreiningu, sé haldin þeim annmörkum sem Síminn heldur fram. Séu annmarkar fyrir hendi eru þeir a.m.k. ekki svo miklir að ógildi ákvörðunar varði. Umrædd markaðsgreining er að öllu leyti unnin í samræmi við fjarskiptalög og skuldbindingar samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Sömu vinnubrögðum hefur verið beitt og í fyrri markaðsgreiningum sem hafa hlotið samþykki ESA og úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála.

Varðandi meðalhóf og rökstuðning fyrir álagningu sérhverrar kvaðar verður hér að neðan leitast við að svara þeim athugasemdum Símans sem eru nægilega afmarkaðar og rökstuddar. Á þetta við um athugasemdir Símans varðandi aðgangskvöðina, gagnsæiskvöðina og kvöðina um gjaldskrárefirlit. Almennt má þó segja að PFS hyggist leggja þær kvaðir á Símann sem eðlilegt er miðað við þau samkeppnisvandamál sem greind hafa verið á viðkomandi markaði. PFS hefur rökstutt í markaðsgreiningu sinni hvernig sérhverri kvöð er ætlað að ná því markmiði sem að er stefnt, en það er fyrst og fremst að stuðla að aukinni samkeppni á viðkomandi markaði. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að hinar ýmsu kvaðir styðja oft við hvor aðra og vinna saman að því markmiði að auka samkeppni.

Kvaðirnar eru gagnsæjar, réttlætanager, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðar og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðirnar ganga ekki lengra en nauðsynlegt er og leggja ekki þyngri byrðar á Símann en nauðsynlegt þykir miðað við þau samkeppnisvandamál sem greind voru á viðkomandi markaði. Við ákvörðun um hvaða kvaðir eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði er oft gott að velta því fyrir sér þeirri stöðu sem væri uppi ef ekki væru lagðar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri fullnægjandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni. Reynslan hefur sýnt að samkeppnislöggjöf er ekki fullnægjandi til að tryggja samkeppni á viðkomandi markaði og því er nauðsynlegt að leggja kvaðir á Símann. Samkeppnisvandamálin eru slík að þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á eru réttlætanager. Þegar markaðsgreiningin verður endurskoðuð eftir u.þ.b. tvö ár er hugsanlegt að slaka á kvöðunum ef samkeppnin er orðin öflugri.

**Síminn** segir að algjörlega skorti á að í ákvörðun PFS að tillit sé tekið til þeirrar áhættu sem felst í því að Síminn hefur fjárfest í uppbyggingu ADSL þjónustu á landsvísu, við mat á því hvert skuli vera aðgangsgjald að ADSL þjónustu Símans og að PFS hafi ekki gætt þess að fullt verð komi fyrir afnotarétt annarra fjarskiptafyrirtækja af ADSL kerfi Símans.

### **Afstaða PFS**

Áhætta fyrirtækja í rekstri og fjárfestingum er af ýmsum toga og má þar nefna stjórnvaldsákvæðanir. Megin niðurstaða PFS er að heildsölugjaldskrá Símans skuli taka mið af kostnaði. Smásölu mínus aðferðinni er einungis beitt tímabundið þar til kostnaðargreind gjaldskrá liggur fyrir. Þeir afslættir sem Síminn ber að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum til bráðabirgða hafa verið rökstuddir og taka mið af þeim afsláttum sem félagið hefur veitt stórnotendum (öðrum en fjarskiptafyrirtækjum) og þeirri staðreynd að Síminn kæmi til með að losna við ýmsan kostnað er tengist smásölu við að veita slíkan heildsöluaðgang. Ekki verður séð að kvöð um heildsöluaðgang í samræmi við fyrirmæli ESA svo og að heildsöluverð byggji á kostnaðargreiningu feli í sér að PFS horfi fram hjá áhættu Símans, heldur þvert á móti.

## **6.2 Samkeppnisvandamál**

**Vodafone** er sammála lýsingu PFS um samkeppnisvandamál á markaði 12 og kannast við flest þau vandamál sem PFS telur upp.

**Vodafone** staðfestir umfjöllun PFS um að Síminn hafi ekki boðið heildsöluverðskrá til fjarskiptafyrirtækja né magnafslætti af smásöluverðskrá fyrir ADSL tengingar. Vodafone telur nýtt tilboð um 5-10% afslætti af smásöluverði til fjarskiptafyrirtækja á engan hátt fullnægjandi og eigi ekki að hafa áhrif á álagningu kvaða á Símann. Vodafone telur tilboð Símans um 25% afslátt til annarra fyrirtækja en fjarskiptafyrirtækja gefa vísbendingu um hvert heildsöluverð fyrir bitastraums aðgang gæti verið.

### **Afstaða PFS**

PFS telur upplýsingar Vodafone staðfesta enn frekar niðurstöður rannsóknar sinnar á verðmyndun á markaðinum.

**Vodafone** segist margoft hafa vakið athygli PFS á vandkvæðum tengdum aðgangi að heimtaugum (markaður 11), sem hafi áhrif á samkeppnisstöðu á markaði 12. Vodafone nefnir m.a. afgreiðslusynjanir og afgreiðslutafir, vandamál vegna skorts á línum, plássleysi í símstöðvum (t.d. Álftanesi) og aðgengi að upplýsingum. Einnig nefnir Vodafone að enginn tengiliður hafi fengist á tæknisviði (áður Gagnasviði) þrátt fyrir mikil viðskipti, sem hafi skapað ýmis vandamál.

### **Afstaða PFS**

Við gerð frumgreiningar á viðkomandi markaði hafði PFS m.a. í huga þau vandamál sem Vodafone lýsir hér að ofan, m.a. varðandi fyrirhugaða álagningu kvaða.

**Vodafone** telur að skipulagsbreytingar á Símanum með stofnun Skipta og Mílu hafi ekki breytt miklu varðandi aðgang annarra fjarskiptafyrirtækja að þjónustu, aðstöðu og upplýsingum. Vodafone er sammála PFS að líta beri á þau fjarskiptafélög sem tilheyra Skiptum hf. sem eina heild.

### **Afstaða PFS**

PFS vísar m.a. í svar stofnunarinnar vegna athugasemda Símans um framangreint efni. Fullyrðing Vodafone undirstrikar umfjöllun PFS um þetta atriði, þ.e. að til þess að skipting Símasamstæðunnar stuðli að umbótum hvað varðar gagnsæi og jafnræði þá verður hún í raun að vera trúverðug og hafin yfir vafa gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Við markaðsgreiningar sínar í framtíðinni mun PFS meta það frá einum tíma til annars hvort skipulagsbreytingin komi til með leiða til tilslökunar á kvöðum. Eins og staðan er í dag eru engar forsendur til tilslökunar vegna umræddrar skipulagsbreytingar einnar og sér.

### **7.2 Tillögur um álagningu kvaða**

PFS taldi í frumdrögum sínum að greiningu á markaði 12 að nauðsynlegt væri að leggja á Símann eftirfarandi kvaðir varðandi breiðbandsaðgang í heildsölu:

- 1) Kvöð um aðgang að netum og tilheyrandi aðstöðu.
- 2) Kvöð um jafnræði.
- 3) Kvöð um gagnsæi.
- 4) Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- 5) Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

**Vodafone** er í meginatriðum sammála PFS um hvaða kvaðir beri að leggja á Símann, en vill að PFS útfæri þær með ítarlegri og nákvæmari hætti en gert er til að tryggja að þær verði skilvirkari og skili þeim árangri sem þeim er ætlað. Vodafone bendir einnig á að í ljósi reynslunnar af framkvæmd kvaða á markaði 15 þar sem Síminn hafði ekki uppfyllt neina kvöð 8 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar PFS þá telji Vodafone að kveða þurfi fastar að orði en gengur og gerist hjá öðrum fjarskiptaefirlitsstofnunum á EES svæðinu.

### **Afstaða PFS**

Þrátt fyrir tafir hjá Símanum að uppfylla skyldur sínar vegna markaðar 15 þá telur PFS ákvæði varðandi kvaðir á markaði 12 almennt vera nægjanlega skýr. PFS mun hins vegar í ljósi reynslunnar fylgja fast eftir að eintaka kvaðir verði uppfylltar eins og efni standa til.

**Inter** leggur til að öll þjónusta Símans sem veitt er til annarra fjarskiptafyrirtækja verði veitt af heildsöludeild Símans, þ.e. deild sem ekki er í samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki og að heildsöludeildin verði undir eftirliti PFS.

### **Afstaða PFS**

PFS telur ekki óeðlilegt að sérstök heildsöludeild innan Símans annist slík mál sem Inter nefnir en hyggst ekki leggja sérstakar kvaðir á Símann um deildarskiptingu rekstrar. Hins vegar hyggst PFS leggja á Símann kvaðir um aðgang, jafnræði, gagnsæi og bókhaldslegan aðskilnað sem tryggja eiga að ótengdir aðilar standi jafnfætis öðrum deildum Símans og tengdum aðilum.

### 7.2.1 Kvöð um að veita aðgang að netum og tilheyrandi aðstöðu

**Inter** er almennt sammála PFS um kvaðir um aðgang að netum og tilheyrandi aðstöðu. Inter nefnir þó sérstaklega eftirfarandi atriði sem þyrfti að bæta úr:

Að Internetþjónustuaðilum verði tryggt aðgengi að koparheimtaugum til að setja upp DSLAM búnað.

Að fjarskiptafyrirtæki eigi rétt á 1000Mb tengingu eða 100Mb sýndarrás til að flytja umferð til fjarskiptakerfa sinna. Tryggð verði tvö aðgreind samtengisambönd á hámark 40 þús. kr. á mánuði o.fl..

#### **Afstaða PFS**

Kvaðir hvíla á Mílu, systurfélagi Símans, um opinn aðgang að heimitaugum, aðstöðu fyrir DSLAM o.fl., sbr. ákvörðun PFS nr. 26/2007 frá 21. desember 2007 (Markaður 11 - Heildsölumarkaður fyrir aðgang að koparheimtaugum) og því er ekki þörf á að leggja á kvaðir um slíkt á markaði 12 (Heildsölumarkaður fyrir breiðbandsaðgang).

PFS telur ekki rétt að útfæra nánar en gert er í texta markaðsgreiningarinnar aðgang að netum, verðlagningu tenginga á milli kerfa o.fl., en slíkt verður skilgreint nánar í viðmiðunartilboði eða með samningum milli aðila eftir því sem við á. Þá getur komið til þess að PFS þurfi síðar að skera úr um ágreiningsmál sem rísa kunna í kjölfar útnefningar fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða þar sem túlka þarf markaðsgreininguna og/eða viðmiðunartilboð.

**Vodafone** segir að verulega hafi skort á að félagið hafi fengið aðgang að stoðkerfum og nauðsynlegum upplýsingnum þrátt fyrir margítrekaðar beiðnir til Símans.

#### **Afstaða PFS**

PFS hyggst leggja kvaðir á Símann varðandi framangreind atriði og fylgja því eftir að félagið útfæri slík atriði með nákvæmum hætti í viðmiðunartilboði sem félagið skal birta varðandi breiðbandsþjónustu í heildsölu.

**TSC** gerir eftirfarandi athugasemdir um aðgang:

*„Hvað varðar þær kvaðir sem settar eru á þá hefur TSC hingað til álitid á grundvelli upplýsinga frá PFS að Síminn hefði nú þegar skyldur, þ.m.t. að verða við beiðnum um hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja. Síminn hefur hins vegar ekki alltaf framfylgt þessu. Eins og nú háttar hafa starfsmenn Mílu upplýsingar um viðskiptavini Símans og öfugt Undanfarið hefur verið með eindæmum erfitt að fá einhverjar upplýsingar frá Mílu um móttöku pantana, stöðu þeirra og afgreiðslu. Starfsmenn TSC hafa nú margsinnis farið í erindisleysur vegna þessa og eytt ómældum tíma í bið hjá Mílu. Þjónustukerfi Mílu þarf að vera gagnsætt gagnvart öðrum fjarskiptafyrirtækjum, ein leið til þess er að gera upplýsingakerfi Mílu aðgengilegt fyrir öll fjarskiptafyrirtæki þannig að fjarskiptafyrirtækið hafi beint aðgengi að stöðu pantana sinna.“*

#### **Afstaða PFS**

Athugasemd TSC er samhljóma mörgum athugasemdum sem PFS hefur fengið vegna meints skorts á aðgangi, gagnsæi og jafnræði aðila gagnvart Símanum (og Mílu) á s.l. árum, sem undirstrikar þörf á að skýrt sé kveðið á um þessi álitafni í kvöðum sem lagðar verða á Símann.

**Síminn** segir að eitt af meginverkefnum PFS samkvæmt 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun sé að stuðla að samkeppni á fjarskiptamörkuðum með því að hvetja til fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýsköpun.

### **Afstaða PFS**

Það er rétt hjá Símanum að PFS skuli skv. 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun leitast við að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum, m.a. með því að hvetja til fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýsköpun. Samkvæmt sömu grein skal PFS einnig leitast við að vinna gegn röskun eða takmörkun á samkeppni á fjarskiptamörkuðum. PFS þarf að meta það hverju sinni hvort leggja beri áherslu á samkeppni í rekstri neta eða þjónustusamkeppni, a.m.k. til skamms tíma. Í áður nefndri skýrslu ERG um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptaneta þar sem það er talið vænlegt. Þegar slík samkeppni 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 annarsvegar að hvetja til þjónustusamkeppni og hinsvegar að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

Markaðsgreining PFS leiddi í ljós að töluverðar aðgangshindranir, skortur á mögulegri samkeppni og veruleg samkeppnisvandamál eru til staðar á viðkomandi markaði, sem einkennist af lóðréttri samþættingu Símans og Símasamstæðunnar sem þjónar öllum þáttum viðkomandi markaðs frá heildsölu til smásölu. Því þótti eðlilegt að svo stöddu að hvetja til þjónustusamkeppni til að reyna að efla samkeppnina. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðartengdu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem á ensku nefnist „the investment ladder“ en markmið þess er að skapa skilyrði sem gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sitt í stigvaxandi skrefum. Þótt æskilegt verði að teljast að nýir aðilar á markaðnum og minni Internetþjónustuaðilar seti upp eigin tækjabúnað fyrir bitastraumsaðgang verður það að skoðast sem langtímamarkmið. Hluti af því markmiði er að skapa slíkum aðilum strax jafna samkeppnisstöðu.

Eins og fram kemur í kafla 6.2. í markaðsgreiningu PFS er stofnunin á þeirri skoðun að samkeppni á viðkomandi markaði geti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aðgangur sjálfstæðra þjónustuaðila að starfandi fjarskiptanetum á sanngjörnum kjörum er vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda. Þá kæmi aukin þjónustusamkeppni væntanlega til með að skila árangri í því að bæta þjónustu á viðkomandi markaði og lækka gjöld til endanotenda, en mun þó væntanlega aðeins að takmörkuðu leyti örva samkeppni um uppbyggingu fjarskiptaneta. PFS telur þó að eins og staðan á viðkomandi markaði er í dag sé rétt að stuðla að aukinni þjónustusamkeppni. Ástandið mun að mati PFS ekki breytast nema stuðlað verði að aukinni þjónustusamkeppni á viðkomandi markaði. Í því sambandi telur PFS að mikilvægt sé að innkoma sjálfstæðra þjónustuaðila á markaðinn sé gerð greiðari en verið hefur.

**Síminn** segir að samkvæmt 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga skuli PFS við ákvörðun um að leggja á skyldur um aðgang taka mið af nánar tilgreindum atriðum. Síminn telur sérstaklega ámælisvert að ekkert raunverulegt mat hafi farið fram á því hvort álagðar

kvaðir á Símann hvetji til fjárfestinga í innviðum fjarskipta og eflí nýsköpun. Þá sé engin efnisleg umfjöllun um það hvort það sé forsvaranlegt að ganga eins langt og raun ber vitni með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Símans og þeirri áhættu sem tekin var með fjárfestingunni og hvort hinar álögðu kvaðir þjóni samkeppninni til lengri tíma lítið.

### **Afstaða PFS**

Samkvæmt 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. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, eflí nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skuli PFS taka mið af tilteknum atriðum, eins og t.d. hvort það sé tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem um ræðir, framkvæmanlegt að veita umbeðinn aðgang, forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar, í þágu samkeppni til lengri tíma lítið og til þess fallið að auka framboð þjónustu.

PFS vísar til rökstuðnings fyrir álagningu aðgangskvaðar í kafla 6.4.1. í markaðsgreiningunni. Þar kemur m.a. fram að uppbygging á nýju landsdekkandi bitastraumsneti feli í sér mikinn fjárfestingarkostnað og að mati PFS verði ekki auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra neta til viðbótar við landsdekkandi bitastraumskerfi Símans miðað við sterka markaðsstöðu félagsins og Símasamstæðunnar á viðkomandi markaði og tengdum fjarskiptamörkuðum. PFS telur að hagsmunir neytenda muni batna með auknum aðgangi hvort sem um sé að ræða endursöluaðila eða netrekanda sem notast að hluta til við aðgang að kerfi Símans. PFS kannaði hvort skyldan til að veita aðgang væri tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það væri raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. PFS komst að þeirri niðurstöðu að það væri vel framkvæmanlegt fyrir Símann að veita þann aðgang sem hér um ræðir og að það væri forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu félagsins. PFS taldi kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni.

Það var mat PFS að flest þau sjónarmið sem getið er um í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga mæltu með umræddri aðgangskvöð á Símann. Það sjónarmið hvort forsvaranlegt væri með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Símans og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni var ekki talið vega það þungt að aðgangskvöð skyldi ekki lögð á félagið. Ekki þótti ástæða til að vernda sérstaklega umrædda fjárfestingu Símans varðandi bitastraumsaðgang. Símasamstæðan á nánast allar koparheimtaugar á landinu en bitastraumsaðgangur er veittur um slíkar heimtaugar að langmestu leiti. Töluvert er um liðið síðan lagt var í bróðurpart umræddrar fjárfestingar og áhættan virðist ekki hafa verið mikil. Síminn hefur í mörg ár synjað öðrum fjarskiptafyrirtækjum um heildsöluaðgang og hefur getað selt slíkum aðilum aðganginn á smásöluverði í mörg ár. Þannig má ætla að Síminn hafi hagnast verulega á upphaflegri fjárfestingu sinni á viðkomandi markaði. Þá er mikilvægt að hafa í huga að Síminn skal veita umræddan heildsöluaðgang á kostnaðartengdu verði, sbr. 32. gr.

fjarskiptalaga, en þar segir að taka skuli tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækisins sem veitir aðganginn og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Þetta þýðir að Síminn fær verð sem á að nægja til að halda kerfinu við og byggja það áfram upp. Því taldi PFS að um eðlilegan og sanngjarnan aðgang væri að ræða.

Þess ber að lokum að geta að þegar PFS hefur útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði ber stofnuninni skylda til að leggja a.m.k. eina kvöð á viðkomandi fyrirtæki. Miðað við stöðuna á viðkomandi markaði er ljóst að aðgangskvöð er algjört skilyrði þess að unnt sé að efla samkeppni á viðkomandi markaði. Aðrar kvaðir eiga það sammerkt að mæla nánar fyrir um á hvaða forsendum beri að veita aðgang. Mjög sérstakar aðstæður hefðu þurft að ríkja á viðkomandi markaði til að koma í veg fyrir að PFS legði aðgangskvöð á Símann á viðkomandi markaði en slíkar aðstæður eru ekki fyrir hendi hér.

**Síminn** telur að ekki séu forsendur til að leggja á aðgangskvaðir þar sem samkeppni ríkir í ADSL þjónustu. Það á við um svæði þar sem tveir eða fleiri fyrirtæki veita ADSL þjónustu. Komist PFS að þeirri niðurstöðu að Síminn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 12 á öðrum svæðum en í mesta þéttbýlinu getur Síminn fallist á að lagðar verði á kvaðir um aðgang, jafnræði, gagnsæi og bókhaldslegan aðskilnað.

#### **Afstaða PFS**

PFS komst að þeirri niðurstöðu í markaðsgreiningu sinni að samkeppni væri ekki nægilega virk á viðkomandi markaði. Réðst það fyrst og fremst af sterkri stöðu Símans og Símasamstæðunnar á viðkomandi markaði og tengdum mörkuðum og þá sérstaklega markaði fyrir koparheimtaugaleigu. PFS komst að þeirri niðurstöðu í 5. kafla markaðsgreiningarinnar að Síminn hefði umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og að það væru ekki miklar líkur á að sú staða breyttist nema að lagðar yrðu kvaðir á félagið. Miðað við þau samkeppnisvandamál sem ríkja á viðkomandi markaði er aðgangskvöð nauðsynleg til að efla samkeppnina. Auk þess þarf að leggja á Símann kvaðir um jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og eftirlit með gjaldskrá til að tryggja að aðgangur sé veittur á sanngjarnan og eðlilegan hátt. PFS er því algjörlega ósammála þeirri staðhæfingu Símans að ekki séu forsendur til að leggja á aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

Í því sambandi má m.a. geta þess að Síminn hefur neitað að leigja öðrum fjarskiptafyrirtækjum bitastraumsaðgang í heildsölu svo að þau hafa orðið að leigja bitastraumsaðgang að Símanum í smásölu og endurselja hann jafnvel án nokkurrar álagningar í þeim tilgangi að vera samkeppnisfær varaðandi heildarlausnir í veitingu fjarskiptaþjónustu. Síminn hefur þó séð ástæðu til að veita öðrum en fjarskiptafyrirtækjum allt að 25% magnafslætti. Ef aðgangskvöð verður ekki lögð á Símann á viðkomandi markaði gæti félagið jafnvel hætt að veita smásöluaðgang að bitastraumi og gæti þannig skaðað mjög takmarkaða samkeppni enn frekar. Eins og fram kemur í markaðsgreiningunni eru miklar líkur á að Síminn muni synja öðrum fjarskiptafyrirtækjum um kaup á heildsöluþjónustu fyrir breiðbandsaðgang eða hindra slíkan aðgang, til þess að vernda eigin smásöluþjónustu gegn samkeppni, ef ekki verða lagðar á félagið viðeigandi kvaðir, þ.á.m. kvaðir um aðgang.

Síminn vísar hér að ofan til landfræðilegrar skiptingar á viðkomandi markaði. Í 3. kafla markaðsgreiningarinnar komst PFS að þeirri niðurstöðu að afmarka bæri

landfræðilega markaðinn sem landið allt. Varðandi rökstuðning fyrir þeirri afstöðu vísast til þess kafla og 4. kafla þessa skjals hér að framan.

### 7.2.2 Kvöð um jafnræði

**Vodafone** telur nauðsynlegt að leggja á Símann kvöð um jafnræði til að Síminn geti ekki mismunað öðrum fjarskiptafyrirtækjum til hagsbóta fyrir eigin smásölu- og heildsöludeild eins og reynslan hefur sýnt. Vodafone vill einnig að það verði tryggt að Míla veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum sömu þjónustu og Símanum. Vodafone nefnir m.a. fylgdarþjónusta í símsstöðvar sem nauðsynlegt er að tryggja að sé með sama hætti og gjaldtaka sú sama. Vodafone krefst þess að allur mismunur á skilyrðum og verðum verði rökstuddur með hlutlægum hætti.

#### Afstaða PFS

Markaðir 11 og 12 eru náskyldir þegar kemur að aðgengi að bitastraumi. Kvaðir þær sem PFS hefur lagt á Mílu vegna markaðar 11 og hyggst leggja á Símann vegna markaðar 12 eiga að tryggja jafnræði í samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækja eins og kostur er og m.a. að taka á framgreindum atriðum sem Vodafone nefnir.

### 7.2.3 Kvöð um gagnsæi

**Vodafone** fagnar því að PFS setji tímamörk á birtingu viðmiðunartilboðs. Hins vegar er Vodafone þeirra skoðunar að 6 mánaða tímamörk frá ákvörðun sé of langur frestur þar sem reynslan hafi sýnt að Síminn dragi úr hófi að uppfylla kvaðir og vísar Vodafone sérstaklega til markaðar 15 í þessu samhengi.

#### Afstaða PFS

PFS telur að 6 mánuðir sé eðlilegur og sanngjarn tími og bendir á að stofnunin hyggst setja á smásölu mínus verðlagningu til bráðabirgða sem tekur gildi strax og ákvörðunin er birt til að tryggja heildsöluverð fyrir aðgang að bitastraumi í millitíðinni. Sú verðlagning gildir þar til Síminn leggur fram viðmiðunartilboð sem PFS samþykkir. Það er því undir Símanum komið að miklu leyti í hve langan tíma bráðabirgðaverðlagningin gildir.

**Síminn** segir ákvörðun PFS um að birta afkomu ADSL þjónustu Símans, sem verða að teljast viðkvæmar upplýsingar sem m.a. geta haft áhrif á verð Skipta hf. á markaði, samræmist ekki lögætisreglu stjórnisyluréttarins.

#### Afstaða PFS

Í 1. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga segir að PFS geti skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar í því augnamiði að auka gagnsæi aðgangs. Sem dæmi um upplýsingar eru bókhaldsupplýsingar nefndar sem dæmi. Þá kemur fram að PFS geti veitt undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að leynt fari.

Til þess að auka traust markaðsaðila á heildsöluverði Símans fyrir bitastraumsaðgang telur PFS nauðsynlegt að Síminn birti opinberlega bókhaldsupplýsingar um afkomu bitastraumsaðgangs í samvinnu við PFS. Samspil er á milli þessarar kvaðar og kvaðar



um jafnræði og kvaðar um bókhaldslegan aðskilnað og styrkja þær hverjar aðrar. Þessi kvöð var einnig lögð á Símann og Og fjarskipti ehf. á heildsölumarkaði fyrir lúkningu einstakra símtala í einstökum farsímanetum (M16). Úrskurðarnefnd gerði ekki athugasemd við lögmati umræddrar kvaðar á þeim markaði.

Telja verður að upplýsingar um afkomu ADSL þjónustu Símans séu bókhaldsupplýsingar og því hefur kvöð um opinbera birtingu á slíkum upplýsingum lagastöð í ofangreindu lagaákvæði. Því samræmist kvöðin lögmatísreglu stjórnisýsluréttarins. Hins vegar ber að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort undanþáguákvæðið eigi við, þ.e. hvort upplýsingarnar varða mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni fyrirtækisins sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt. Það er ekki útfært nákvæmlega í kafla 6.4.3 í markaðsgreiningunni hversu ítarlegar upplýsingarnar um afkomuna skulu vera. Reiknað er með að nánari útfærsla birtingarinnar verði ákveðin í kjölfar samvinnu Símans og PFS þegar þar að kemur. Ekki verður séð að birting umræddra afkomutalna komi til með að hafa áhrif á verð Skipta hf. á markaði, enda er markmiðið með umræddri kvöð einungis að auka traust markaðsaðila á heildsöluverði Símans fyrir bitastraumsaðgang. Þannig er kvöðinni ætlað að stuðla að gagnsæi og efla virka samkeppni á viðkomandi markaði. Þá er Skiptum hf. í lófa lagið að láta Kauphöllinni í té umræddar upplýsingar áður en þær eru birtar almenningi.

#### 7.2.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

**Inter** segir:

*„Inter óskar eftir að gerð verði krafa um  $x$  verð per port óháð hraða. Einnig er ljóst að þannig er þessi þjónusta seld í heildsölu um allan heim.“*

#### **Afstaða PFS**

PFS getur í ekki fallist á að leggja sérstaka kvöð á Símann um að eitt verð gildi um ADSL þjónustu Símans óháð hraða tengingar. Hins vegar vill PFS benda á að PFS hyggst leggja kvöð á Símann um mismunandi aðgang að bitaström, sbr. leið 1-4 (sjá mynd 1). Leið 1 felur í sér að kaupandi þjónustu Símans ræður miklu um hraða á porti, en á móti kemur mikil fjárfesting kaupanda í stofnlínusamböndum o.fl.

**Hive** staðfestir að félagið hafi ekki notið neinna afslátta af ADSL þjónustu Símans. Hive er í megindráttum sammála ályktun PFS um að leggja beri kvaðir á Símann um að veita afslátt af xDSL tengingum samkvæmt smásala mínus aðgerðinni. Hive telur að 35% afsláttarprósantan sé of lág. Hive rökstyður fullyrðingu sína með því að leggja fram útreikninga sem sýna kostnað á port og er niðurstaða Hive að 50% afsláttur sé lágmarkskrafa á Símann.

#### **Afstaða PFS**

PFS leggur til grundvallar meðalhófsreglu við ákvörðun smásölu mínus afsláttarprósuntunnar og byggir á núverandi afsláttum Símans til fyrirtækja að viðbættum öðrum smásölu kostnaði og hagnaðar endursala. PFS getur því ekki fallist á að hækka afsláttarprósuntuna á grundvelli útreikninga Hive að svo stöddu.

Hafa verður í huga að smásala mínus aðferðin ákvarðar heildsöluverð í samhengi við smásöluverð frekar en á grundvelli útreiknings á kostnaði við framleiðslu á vöru- og

þjónustu á heildsölustigi. Sá kostnaður sem prósentuhlutfallið mælir má skilgreina sem sá smásölu kostnaður sem þjónustuveitandi sparar með því að selja þjónustuna í heildsölu frekar en smásölu. Sá heildarkostnaður sem er af rekstri xDSL kerfis hefur ekki með beinum hætti áhrif á hve há afsláttarprósenta er ákvörðuð skv. smásölu mínus aðferðinni, heldur ræður þar fyrst og fremst mat á smásölu kostnaði.

Hins vegar vill PFS benda á að kostnaðargreind gjaldskrá skal liggja fyrir eigi síðar en 6 mánuðum eftir að ákvörðun um markað 12 hefur verið birt og tekur hún gildi um leið og PFS samþykkir hana.

**Vodafone** telur að kvaðirnar þurfi að tryggja að Síminn geti ekki haldið uppi háu verðlagi á bitastraumsaðgangi í heildsölu en verðleggi breiðbandsþjónustu í smásölu lágt til skaða fyrir samkeppnisaðila.

#### **Afstaða PFS**

PFS hyggst krefjast þess að ekki verði óeðlilega lítill mismunur milli heildsöluverðs og smásöluverðs Símans sem gæti hindrað eðlilega samkeppni.

**Vodafone** telur 35% afsláttur sanngjarn í ljósi þess afsláttar sem Síminn er þegar að veita öðrum fyrirtækjum en fjarskiptafyrirtækjum að teknu tilliti til kostnaðar og hagnaðar endursala.

#### **Afstaða PFS**

Framgreint er í samræmi við niðurstöðu PFS.

**Vodafone** fagnar því að sett eru tímamörk á Símann um að leggja fram heildsölugjaldskrá í samræmi við leiðir 1 til 4 (mynd 1), en Vodafone efast um að Síminn komi með slíka gjaldskrá innan settra tímamarka og vísar í fyrri reynslu vegna markaðar 15. Vodafone telur orðlag um hvort og hvenær LRIC aðferðin verði beitt óljóst og til þess fallið að markaðsaðilar geti ekki treyst því hvenær þeir fá bitastraumsaðgang á sanngjörnu verði.

#### **Afstaða PFS**

PFS telur að 6 mánuðir sé eðlilegur og sanngjarn tími. PFS hyggst leggja skyldu á Símann um smásölu mínus kvöð strax frá birtingu ákvörðunar. Leggi Síminn ekki fram gjaldskrá sem PFS samþykkir innan 6 mánaða þá áskilur PFS sér rétt til að útbúa slíka gjaldskrá byggða á eigin kostnaðargreiningu eða nota aðrar aðferðir til þess. PFS áréttar að bráðabirgðakvöðin gildir á Símann þar til PFS hefur samþykkt kostnaðartengda heildsölugjaldskrá Símans eða stofnunin hefur lokið við eigin kostnaðargreiningu. PFS fellst á að orðlag um hvort og hvenær LRIC aðferð verði beitt sé of óljóst og hyggst bæta þar úr.

**Síminn** efast um að lagaheimild sé fyrir því að ákveða þann afslátt sem veittur er með smásölu mínus aðferð auk þess sem í lögum er ekki að finna heimild til að banna Símanum að hækka smásöluverð á ADSL þjónustu félagsins.

#### **Afstaða PFS**

Í 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga segir að PFS geti við tiltekna aðstæður lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár

á ákveðnum tegundum aðgangs. Þetta verður aðeins gert í kjölfar markaðsgreiningar. Fram kemur í 4. mgr. sömu greinar að PFS geti við útreikning á kostnaði tekið mið af 1) rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin með hagkvæmum hætti, 2) tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og 3) notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

Síminn efast um að lagaheimild sé fyrir smásölu mínus aðferðinni (e. retail minus) í fjarskiptalögum. Að mati PFS er smásala mínus aðferðin kostnaðargreiningaraðferð sem sækir lagastoð í 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga, sbr. lið 3 hér að ofan. Aðferðin er óbein kostnaðargreiningaraðferð þar sem ekki er byggt á raunverulegum kostnaðartölum heldur er reynt að einangra heildsöluverðið með því að draga smásöluverðinn frá smásöluverðinu. Aðferðin er einföld og fljótleg og getur hentað sem bráðabirgðaúrræði til að efla samkeppni. Ýmsar aðferðir koma til greina við ákvörðun heildsöluverða eins og 1) sögulegur kostnaður samkvæmt bókhaldi fyrirtækisins, 2) greining á langtíma viðbótarkostnaði (LRIC) samkvæmt kostnaðarlíkani, 3) verðsamanburður (e. benchmark) og 4) Smásöluverð mínus.

Þar sem lagaheimild er fyrir hendi í 1. og 4. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga til að beita smásölu mínus aðferð að mati PFS getur ágreiningur aðeins staðið um það hvort sá afsláttur sem PFS hyggst skylda Símann til að veita fjarskiptafyrirtækjum sé eðlilegur. PFS vísar til ítarlegs rökstuðnings þar að lútandi í 6.4.5. í markaðsgreiningunni og umfjöllunar um næstu athugasemd Símans hér að neðan.

Þess má einnig geta að PFS hefur áður beitt smásölu mínus aðferðinni, en það var á heildsölumarkaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (M15) varðandi sýndarnetsaðgang og aðgang til endursölu. Úrskurðarnefnd staðfesti ákvörðun PFS 3. júlí 2007.

Fyrirhuguð ákvörðun PFS felur ekki í sér að stofnunin hlutist til um smásöluverð, en með smásölu mínus aðferðinni er eingöngu verið að ákvarða hlutfall smásöluverðanna, til að einangra heildsöluverðið, en ekki er verið að ákvarða smásöluverðið sem slíkt.

**Síminn** segir að verði áform PFS að veruleika um 35% afslátt af smásöluverðum samkvæmt smásölu mínus aðferð er ljóst að tap verður af rekstri ADSL þjónustu félagsins á landsvísu. Þetta gæti leitt til þess að félagið þyrfti að leggja þjónustuna af á óarðbærum svæðum. Síminn telur að PFS brjóti gegn meðalhöfsreglu stjórnisýsluréttarins og friðhelgum eignarétti félagsins. Síminn telur að forsendur PFS fyrir því að ákveða 35% mínus af smásöluverði standist ekki.

### **Afstaða PFS**

Í athugasemdum Símans koma ekki fram neinar tölulegar upplýsingar sem styðja fullyrðingu hans um að smásala mínus aðferðin leiði til taps af rekstri ADSL þjónustu fyrirtækisins á landsvísu. Um er að ræða almenna fullyrðingu sem PFS á erfitt með að svara. Miðað við útreikninga þá sem Hive hefur lagt fram og félagið telur sýna fram á að 50% afsláttur sé nærri lagi og athugasemda Vodafone um að 35% afsláttur sé eðlilegur verður að telja þessa fullyrðingu Símans vafasama. Þá má benda á að félagið hefur veitt öðrum en fjarskiptafyrirtækjum 25% magnsafslátt.

Fjarskiptafyrirtæki eru meðal stærstu viðskiptavina Símans á bitastraumi, með vel á þriðja þúsund ADSL tengingar hjá einstökum aðila og hafa ekki fengið magnafslátt

eða heildsöluverð, en á sama tíma hefur öðrum fyrirtækjum og stofnunum boðist 25% magnafsláttur í smásölu miðað við 75 ADSL tengingar og fleiri. PFS getur ekki ályktað með öðrum hætti en að Síminn hafi verðlagt þjónustuna til að hygla eigin smásölusviði í samkeppninni við önnur fjarskiptafyrirtæki og þannig leitast við að koma í veg fyrir aukna samkeppni á viðkomandi markaði.

Síminn hefur boðið sama verð um land allt á ADSL þjónustu sinni svo og Internetþjónustu með ADSL tækni um koparheimtaugar, auk allt að 25% afslátta til stærri viðskiptavina (annarra en fjarskiptafyrirtækja) án tillits til staðsetningar. Síminn setur enga fyrirvara um staðsetningu varðandi veitingu Internetþjónustu með ADSL tækni, en setur hins vegar fyrirvara um að 8-12Mb/s þjónusta sé í boði ef það er tæknilega mögulegt. Endursölusamningur Símans á ADSL þjónustu frá júní 2007 gerir heldur ekki ráð fyrir mismundi verðum eftir staðsetningu viðskiptavinar. PFS getur því ekki ályktað með öðrum hætti en að um jafnaðarverð sé að ræða sem gildi um allt land og því eðlilegt að sami smásölu mínus afsláttur gildi um land allt.

Hafa verður í huga að smásala mínus aðferðin ákvarðar heildsöluverð í samhengi við smásöluverð frekar en á grundvelli útreiknings á kostnaði við framleiðslu á vöru- og þjónustu á heildsölustigi. Sá kostnaður sem prósentuhlutfallið mælir má skilgreina sem sá smásöluverður sem þjónustuveitandi sparar með því að selja þjónustuna í heildsölu frekar en smásölu. Sá heildarkostnaður sem Síminn telur að sé af rekstri ADSL kerfisins hefur ekki með beinum hætti áhrif á hve há afsláttarprósenta er ákvörðuð skv. smásölu mínus aðferðinni, heldur ræður þar fyrst og fremst mat á smásöluverðum Símans og annar samanburður við innlend og erlend fyrirtæki á þessu sviði.

Sú fyrirætlan PFS að beita smásölu mínus aðferðinni strax er til að koma á heildsöluáðgangsverðum á ADSL þjónustu Símans til endursölu fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki. Fjarskiptafyrirtæki og Internetþjónustur sem gerast endursöluáðilar Símans þurfa umfram aðra viðskiptavinum smásölu Símans m.a. að bera kostnað í tengslum við eftirfarandi þætti:

- sölu- og markaðsstarfsemi, þ.m.t. kostnaður vegna magnafslátta til stærri viðskiptavina, frír beinar, auglýsingar og markaðsefni.
- reikningssamband við viðskiptavinum og fjármögnun viðskiptakrafna
- afskrift viðskiptakrafna
- fyrsta stigs þjónustu
- upplýsingakerfi
- annar smásöluverður, þ.m.t. yfirstjórn, skrifstofa, laun og húsnæði
- samtenging við net Símans

Það sama gildir væntanlega um smásölusvið Símans og þar með um innri verðlagningu milli heildsölustigs og smásölustigs Símans hvort sem viðskiptavinir eru einstaklingar, fyrirtæki eða stofnanir. PFS er ljóst að samsetning smásöluverður vegna sölu til einstaklinga er annar en til fyrirtækja, en þrátt fyrir magnafslætti til stærri viðskiptavina er ekki þar með sagt að smásöluverður til einstaklinga sé lægri.

Ef mismunur á verði í heildsölu og smásölu á bitastraumi er óeðlilega lítill eða enginn, eins og í tilfalli Símans, hindrar það eðlilega samkeppni og myndar verðþrýsting (e. margin squeeze) sem gerir endursöluáðilum erfitt um vik að keppa

við Símann á smásölumarkaði. Sem dæmi um hugsanlegt margin squeeze má nefna að þann 1. janúar 2008 hækkaði Síminn smásöluverð á ADSL þjónustu sinni um 10%, án þess að ADSL Internetpakkar Símans („Betri leið í Interneti“) hafi hækkað samsvarandi, en þessi hækkun hefði að öðru óbreyttu átt að orsaka um 7% hækkun á Internetþökkum Símans. Umrædd hækkun Símans dregur úr áhrifum þeirrar bráðabirgðakvaðar sem PFS hyggst leggja á Símann um 35% heildsöluafslátt miðað við þær verðforsendur sem ríktu í september 2007 þegar drög að markaðsgreiningu PFS á viðkomandi markaði fór í innanlandssamráð.

PFS hyggst leggja á kvöð um afsláttarprósentu upp á 35% eins og tillaga var um í frumdrögunum, auk þessi að setja skilyrði um að fjarskiptafyrirtæki þurfi að endurselja 75 ADSL tengingar eða fleiri til að fá þennan afslátt.

PFS beitir smásala mínus aðferðinni einungis fyrst um sinn til að koma á eðlilegu heildsöluáðgangsverði á ADSL þjónustu til endursölu hjá Símanum. Síminn skal eigi síðar en innan 6 mánaða leggja fram kostnaðargreinda heildsöluverðskrá fyrir PFS til samþykktar. Geri Síminn það ekki þá mun PFS kostnaðargreina bitastraumsaðgang eða nota aðrar aðferðir til að ákvarða gjaldskrá. Bráðabirgðakvöðin gildir þar til PFS hefur samþykkt nýja gjaldskrá Símans. Sú ákvörðun að leggja á 35% smásölu mínus afslátt felur ekki í sér endanlegt mat á kostnaðarverði í heildsölu, en gildir á landsvísu í samræmi við það jafnaðarverð á landsvísu sem boðið hefur verið í ADSL og Internetþjónustu Símans.

**Síminn** segir skilyrði 32. gr. fjarskiptalaga augljóslega ekki uppfyllt, þar sem annað skilyrði af tveimur þarf að vera uppfyllt, að fyrirtæki krefjist of hárra gjalda eða óeðlilega líttill munur þarf að vera á heildsölu- og smásöluverði.

#### **Afstaða PFS**

PFS telur einsýnt að seinna skilyrði 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga um að óeðlilega líttill munur sé á heildsölu- og smásöluverði Símans á bitastraumsaðgangi til fjarskiptafyrirtækja sé uppfyllt, enda er munurinn enginn. Fjarskiptafyrirtæki hafa þurft að greiða smásöluverð fyrir heildsöluáðgang.

**Síminn** bendir á að Ofcom hyggist skv. umræðuskjali sínu á markaði 12 leggja á kvaðir um aðgang, jafnræði, gagnsæi og bókhaldslegan aðskilnað, en leggur hins vegar ekki til nein afskipti af verðum. Síminn vísar einnig í rannsókn LECG sem unnin var fyrir ETNO (samtök helstu fjarskiptafyrirtækja í Evrópu) þar sem kemur fram að afskipti af verðlagningu á aðgangi hafi margþætt neikvæð áhrif. Afskipti af verðlagningu draga úr hvata til fjárfestinga, nýsköpun minnkar og notkun/upptaka á tækninni yrði minni en ella. Síminn segir að framangreint komi ágætlega heim og saman við stöðuna á íslenska markaðinum. Síminn segir verð fyrir ADSL þjónustu ekki hafa verið með þeim allra lægstu í alþjóðlegum samanburði. Þrátt fyrir það er Internetnotkun og upptaka á ADSL hvergi meiri í Evrópu og þó víðar væri leitað.

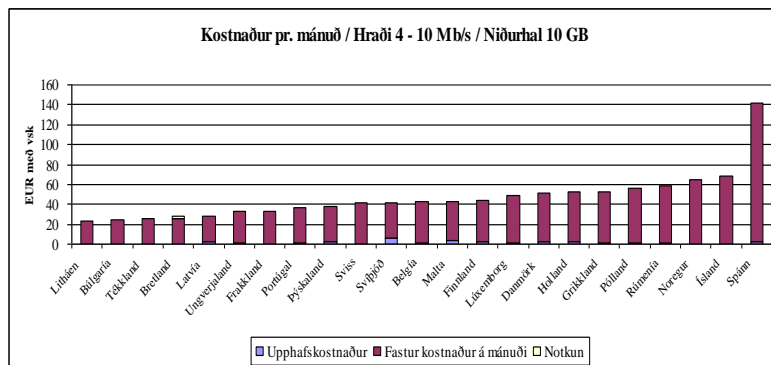
#### **Afstaða PFS**

PFS telur óraunhæft að alhæfa út frá skýrslu LECG sem unnin var fyrir hagsmunasamtök markaðsráðandi símfyrirtækja í Evrópu, ETNO. Greina ber markaði í samræmi við aðstæður sem uppi er í sérhverju ríki í samræmi við tilmæli og leiðbeiningar ESA. Þá styðst PFS einnig við gildandi tilmæli ERG varðandi álagningu

kvaða. Staðan á íslenska markaðinum hefur verið greind í markaðsgreiningu og niðurstaðan var sú að markaðurinn einkenndist að sterkri stöðu Símans og Símasamstæðunnar, töluverðum aðgangshindrunum, skorti á mögulegri samkeppni og miklum samkeppnisvandamálum. Til að bregðast við þessari óviðunandi stöðu á viðkomandi markaði hyggst PFS útnefna Símann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja viðeigandi kvaðir á félagið. Eins og fram kemur í markaðsgreiningunni og annars staðar í skjali þessu er verðlagskvöð á Símann á viðkomandi markaði algjört skilyrði fyrir eflingu samkeppni. Ef samkeppni verður virkari á viðkomandi markaði verður skoðað hvort unnt sé að slaka á álögðum kvöðum á Símann þegar markaðsgreining verður endurtekin eftir 2-3 ár. PFS hefur lýst því hér fyrir í þessu skjali að stundum er samkeppni milli fjarskiptaneta ekki raunhæfur kostur þótt sú staða sé æskileg ef litíð er til lengri tíma. Samkeppnisstaðan getur oft verið það slæm að þjónustusamkeppni er eini raunhæfi kosturinn til skamms tíma. Það var niðurstaða markaðsgreiningar PFS að þjónustusamkeppni væri æskileg á viðkomandi markaði, a.m.k. til skamms tíma. Slík samkeppni gæti með tímanum leitt til samkeppni á fjarskiptanetum.

Varðandi umræðuskjal Ofcom í Bretlandi er nauðsynlegt að hafa í huga að forsaga og aðstæður á viðkomandi markaði þar í landi eru mjög ólíkar þeim aðstæðum sem ríkja á viðkomandi markaði hér á landi í dag. Ofcom setti kvaðir á þennan markað í kjölfar markaðsgreiningar árið 2004. Um þessar mundir eru Bretar að ljúka markaðsgreiningu í annarri umferð á viðkomandi markaði sem hlaut samþykki framkvæmdastjórnar ESB þann 15. febrúar s.l. Á þessum fjórum árum sem liðin eru síðan Ofcom lagði kvaðir á markaðsráðandi fyrirtæki á viðkomandi markaði, þ.á.m. verðlagskvöð, hafa engar kvaðir verið á þessum markaði á Íslandi. Síminn hefur auk þess lengi vel fullyrt að slíkur markaður væri ekki til, enda hefur Síminn ekki boðið öðrum fjarskiptafyrirtækjum heildsöluáðgang að bitastraumi. Fjarskiptafyrirtækjum hafa aðeins boðist smásöluverð án afslátta lengst af (nú 5-10% frá júní 2007), en á sama tíma hefur Síminn boðið sínum viðskiptavinum í smásölu allt að 25% afslátt og jafnvel meira í einstökum tilfellum.

Sú fyrirætlan PFS að leggja á kvaðir um eftirlit með gjaldskrá Símans á viðkomandi markaði grundvallast fyrst og fremst á aðstæðum þeim sem ríkja hér á landi á viðkomandi markaði og grein er gerð fyrir í markaðsgreiningunni, auk þess sem verð til notenda á Internetþjónustu eru há á Íslandi í samanburði við önnur Evrópulönd. Samkvæmt samanburði sem Teligen hefur gert meðal ráðandi fjarskiptafyrirtæka (e. incumbents) í Evrópu, þá eru verð Símans (Ísland) á ADSL Internetþjónustu með þeim hæstu sem þekkjast í Evrópu.



Heimild: Teligen, T-Connect október 2007

Síminn vísar í að Ofcom í Bretlandi hyggist ekki hafa afskipti af verðum í nýjum kvöðum sem Ofcom áformar að leggja á BT (British Telecom). Ofcom lagði víðtækar kvaðir á BT árið 2004 á markaði 12 og hefur heildsölumarkaður þróast frá þeim tíma. Verð í Bretlandi á Internetþjónustu eru með þeim hagstæðustu í Evrópu í dag eins og glögglega sést á framangreindum samanburði Teligen og því er ákvörðun Ofcom eðlileg í því samhengi. Þá er mjög mikilvægt í þessu sambandi að hafa í huga að BT skuldbatt sig að eigin frumkvæði 10. nóvember 2006 gagnvart markaðsaðilum og Ofcom að lækka heildsöluverð sín fyrir breiðbandsaðgang árlega fram til ársloka 2010. Nákvæmlega var tilgreint hvert verðið ætti að vera árlega frá 2007-2010. Um var að ræða meðalverð á notanda án tillits til staðsetningar. Þar sem BT hefur staðið við þessar verðlækkanir þótti Ofcom óþarft að leggja kvaðir á BT um eftirlit með gjaldskrá að þessu sinni.

**Síminn** vísar almennt til skýrslu LECG sem hluta af málflutningi sínum. Benti Síminn á að LECG metur reynsluna af verðlagseftirliti í Evrópu. Síminn krefst þess að PFS kynni sér efni skýrslunnar og rannsaki samhliða áhrif verðlagseftirlits á xDSL kerfi félagsins, sérstaklega áhrif þess á hvata til fjárfestinga og aukna nýsköpun og hvort það þjóni samkeppni til lengri tíma litið.

### **Afstaða PFS**

Í september 2007 var birt skýrsla ráðgjafafyrirtækisins LECG sem bar heitið „Access Regulation and Infrastructure Investment in the Telecommunications Sector: An Empirical Investigation (With the support of ETNO).“ Skýrslan er á ensku og er rúmar 70 bls. og vísar Síminn almennt til skýrslunnar. PFS hefur kynnt sér niðurstöður skýrslunnar og kemst að þeirri niðurstöðu að hún breyti engu um þá markaðsgreiningu sem hér er til umfjöllunar miðað við ríkjandi stöðu á viðkomandi markaði og þau miklu samkeppnisvandamál sem greind hafa verið.

PFS þarf að meta það hverju sinni hvort leggja beri áherslu á samkeppni í rekstri neta eða þjónustusamkeppni, a.m.k. til skamms tíma. Í áður nefndri skýrslu ERG um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptaneta þar sem það er talið vænlegt. Þegar slík samkeppni er ekki talin vænleg, vegna verulegrar og stöðugrar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að annarsvegar að hvetja til þjónustusamkeppni og hinsvegar að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

Markaðsgreining PFS leiddi í ljós að töluverðar aðgangshindranir, skortur á mögulegri samkeppni og veruleg samkeppnisvandamál eru til staðar á viðkomandi markaði, sem einkennist af lóðréttri samþættingu Símans og Símasamstæðunnar sem þjónar öllum þáttum viðkomandi markaðs frá heildsölu til smásölu. Því þótti eðlilegt að svo stöddu að hvetja til þjónustusamkeppni til að reyna að efla samkeppnina. Þótt æskilegt verði að teljast að nýir aðilar á markaðnum og minni Internetþjónustuaðilar seti upp eigin tækjabúnað fyrir bitastraumsaðgang verður það að skoðast sem langtímamarkmið. Hluti af því markmiði er að skapa slíkum aðilum strax jafna samkeppnisstöðu.

Eins og fram kemur í kafla 6.2. í markaðsgreiningu PFS er stofnunin á þeirri skoðun að samkeppni á viðkomandi markaði geti orðið mun virkari ef skapaðar yrðu betri

aðstæður fyrir þjónustusamkeppni. Aðgangur sjálfstæðra þjónustuaðila að starfandi fjarskiptanetum á sanngjörnum kjörum er vænleg leið til að örva samkeppni og val neytenda. Þá kæmi aukin þjónustusamkeppni væntanlega til með að skila árangri í því að bæta þjónustu á viðkomandi markaði og lækka gjöld til endanotenda, en mun þó væntanlega aðeins að takmörkuðu leyti örva samkeppni um uppbyggingu fjarskiptaneta. PFS telur þó að eins og staðan á viðkomandi markaði er í dag sé rétt að stuðla að aukinni þjónustusamkeppni. Ástandið mun að mati PFS ekki breytast nema stuðlað verði að aukinni þjónustusamkeppni á viðkomandi markaði. Í því sambandi telur PFS að mikilvægt sé að innkoma sjálfstæðra þjónustuaðila á markaðinn sé gerð greiðari en verið hefur.

**Síminn** leiðir að því líkum að hefði verið eftirlit með ADSL verðum á síðastliðnum árum til lækkunar á verðum þá hefði uppbygging á landsbyggðinni verið minni en ella.

### **Afstaða PFS**

PFS er ekki í aðstöðu til að meta ofangreinda fullyrðingu Símans og telur hana auk þess ekki skipta máli fyrir niðurstöðu málsins. PFS ber að greina stöðuna á viðkomandi markaði og horfa til framtíðar við ákvörðun kvaða. Í kafla 6.4.5 í markaðsgreiningunni er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir þeirri niðurstöðu PFS að nauðsynlegt sé að leggja verðlagskvöð á Símann á viðkomandi markaði. Kvaðir sem ekki voru lagðar á í fortíðinni skipta ekki máli varðandi stöðuna í dag.. PFS bendir á í þessu samhengi að þar sem Síminn hefur byggt upp eigin kerfi úti á landi hefur varla verið raunhæft fyrir aðra að byggja upp slík kerfi, en þrátt fyrir það er PFS kunnugt um að sett hafa verið upp nokkur smærri kerfi á landsbyggðinni bæði þar sem Síminn hefur ekki boðið þjónustu sína og í samkeppni við Símann.