



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 14/2018 Hækkun Símans hf. á línugjaldi

I.

Erindið og kröfugerð

Með bréfi Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR), dags. 12. mars 2018, barst Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) kvörtun er varðaði hækkun Símans hf. á línugjaldi ljósleiðara í nóvember 2017 (*mál nr. 2018030058*).

Samkvæmt kvörtuninni telur GR að með þeirri aðgerð sé Símasamstæðan að innheimta kostnað af innviðafjárfestingu Mílu ehf. (Míla) hjá viðskiptavinum Símans hf. án þess Míla hækki gjaldskrá fyrir heimtaugaleigu. Að mati GR brýtur umrædd háttsemi gegn þeim kvöðum sem lagðar voru á Mílu ehf. með ákvörðun PFS nr. 21/2014 (útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir aðgang að heimtaugum) og mögulega einnig síðari ákvarðanir stofnunarinnar, en í því sambandi er vísað til ákvörðunar nr. 5/2017 (endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar og nr. 6/2017 endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir bitastraumsaðgang).

GR bendir á að fyrirtækjum í yfirburðastöðu á markaði hvíli ríkar skyldur að raska ekki samkeppni með aðgerðum sínum, í þessu tilfalli mögulegri undirverðlagningu á þjónustu. GR telur að gjaldskrárkvaðir ákvörðunar PFS nr. 21/2014 sé m.a. ætlað að tryggja þetta. Að mati GR verði ekki séð að gjaldskrá Mílu taki mið af raunverulegum kostnaðargrunni félagsins við að veita heimtaugaþjónustu.

Í erindi GR er lögð fram svohljóðandi krafa:

„Gagnaveita Reykjavíkur [fer] fram á að Póst- og fjarskiptastofnun bregðist við meintum brotum Mílu með því að taka þau til rannsóknar í samræmi við verkefni stofnunarinnar, sbr. 3. gr. laga nr. 69/2003, beiti þeim eftirlitsúrræðum sem stofnunin hefur úr að ráða sbr. 5. gr. 12. gr. s.l. og taki ákvörðun um hvort Míla hafi brotið gegn ákvörðun nr. 21/2014 og síðari ákvörðunum PFS í þessu samhengi og varða kvaðir sem lagðar voru á félagið. Þá er þess krafist að PFS grípi til viðeigandi aðgerða sem miði að því að Míla fari að efni þeirra ákvarðana Póst- og fjarskiptastofnunar sem teknar hafa verið með hliðsjón af því að félagið hefur verið skilgreint sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sbr. 18. gr. fjarskiptalaga og hagi rekstri sínum og starfsemi í samræmi við þær kvaðir sem lagðar hafa verið á félagið með ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar.“

Með bréfi GR, dags. 20. júní 2018, var erindi félagsins nánar útskýrt og tilgreint með nákvæmari hætti hvers væri krafist af PFS. Samkvæmt því fer GR fram á að stofnunin rannsaki hvort að Míla hafi brotið gegn gjaldskrárvöð, annars vegar með því að ná inn auknum tekjum í gegnum hækkun á smásöluverði á línugjöldum hjá móðurfélagi samstæðunnar og hins vegar með því að stunda undirverðlagningu sem ekki endurspeglar raunverulegan kostnað Mílu við að veita þjónustu með heimtaugum.

Í sérstökum kafla hér að neðan er gerð nánari grein fyrir sjónarmiðum og lagarökum GR m.a. í tengslum við þær spurningar sem PFS taldi rétt að beina að félaginu.

II. Bréfaskipti og sjónarmið

2.1. Sjónarmið Símans

Athugasemdir Símans bárust PFS með bréfi, dags. 30. apríl 2018. Til að byrja með gerir Síminn þá athugasemd að kvörtuninni sé ekki réttilega beint að Símanum, þar sem hún varðar meint brot Mílu á þeim kvöðum sem hvíla á félaginu.

Kvörtun GR byggi jafnframt á meintum brotum Símans á skilyrðum sáttarinnar sem félagið gerði við Samkeppniseftirlitið, sbr. ákvarðanir þess nr. 6/2013, sbr. og 6/2015. Það er álit Símans að PFS geti ekki tekið kvörtun GR til meðferðar af þessum sökum.

Síminn hafnar því að ákvörðun línugjalds í smásölu Símans hafi nokkur tengsl við uppbyggingu Mílu á ljósleiðaraneti og grundvöll heilðsölugjaldskrár Mílu fyrir heimtaugar. Telur Síminn, þrátt fyrir framangreind sjónarmið, að rétt sé að útskýra þetta nánar, sbr. eftirfarandi:

„Ákvörðun um verðbreytingar smásölu eru í höndum smásölu og byggja á þeirri einföldu aðferðarfræði að félagið þarf að ávaxta fé hluthafanna. Félagið fer margar leiðir í þeim efnum, með því að hagræða í rekstri, verðbreytingum, vöruþróun o.s.frv. Ólíkt GR þá er félagið rekið á markaðslegum forsendum þar sem kröfur markaðarins stjórna ákvarðanatöku Símans.

[...]¹ Síminn þarf ekki að hækka línugjaldið í smásölu til þess að Míla geti fjárfest.

GR heldur því fram að Síminn hafi aðeins hækkað verðlagningu á heimtaugum Mílu. Gengur GR svo langt að fullyrða að verðhækkunin nái aðeins til viðskiptavina sem skipta við Mílu. Hið rétta er að Síminn hækkaði línugjaldið sem Síminn innheimtir, óháð aðgangsneti. Í sumum tilfellum innheimtir viðkomandi aðgangsnét gjaldið beint og milliliðalaust. Þegar Síminn innheimtir gjaldið er aðeins eitt verð, kr. 3.200. Þá eru engir einstaklingar í viðskiptum við Mílu enda er félaginu bannað að starfa á smásölustigi.

Síminn bendir á að Vodafone innheimtir kr. 3.190 fyrir línugjaldið, óháð neti, sem var gjald Vodafone áður en Síminn ákvað verðhækkun sína. Nova innheimtir sama gjald en er aðeins starfandi á neti GR að því er best verður vitað. Lengi vel vildi GR ekki heimila fjarskiptafyrirtækjum að innheimta línugjald á neti GR en heimilað fjarskiptafyrirtækjum innheimtu um vorið 2017. Hringdu innheimtir kr. 3.190 og

¹ Afmáð vegna trúnaðar.

virðist núna einnig sjá um innheimtu á gjaldi fyrir GR. Verðlagning Símans er því ekki óeðlileg enda væri það ótækt fyrir Símann að verðleggja þjónustu sína til þess að standa straum af kostnaði Mílu. Það myndi leiða til þess að smásala Símans þyrfti að standa undir meiri kostnaði en keppinautar félagsins. Verðlagning félagsins yrði ósamkeppnishæf í þessum tilfellum og aukið brottfall myndi fylgja.“

Síminn fjallar jafnframt um fjárfestingar Mílu og setur þær í samhengi við tilteknar lykiltölur í rekstri félagsins, en um þetta segir:

„Eins og greina má af ársreikningi Símans og fjárfestakynningum vegna ársins 2017 þá getur Míla staðið fyllilega undir öllum þeim fjárfestingum sem félagið stendur frammi fyrir vegna uppfærslu á kerfi félagsins á höfuðborgarsvæðinu. Kostnaður Mílu vegna ljósleiðaraverkefnis félagsins hefur verið frekar lítill samanborið við t.d. GR. Hægt er að benda á að Míla hefur náð að ljósleiðaravæða 50 þúsund heimili á höfuðborgarsvæðinu fyrir lægri fjármuni en GR þyrfti, til þess að leggja ljósleiðara til 17 þúsund heimila sl. tvö ár.

Eins og fram kemur í fjárfestakynningu Símans vegna ársreiknings 2017 þá var EBITDA Mílu 2,9 milljarðar króna árið 2017 og sama fjárhæð árið 2016. Heildarfjárfestingar Mílu voru rúmir fimm milljarðar króna (3 milljarðar króna árið 2017 og 2 milljarðar króna árið 2016), CAPEX hlutfall félagsins var 35,9% árið 2016 og 50,1% árið 2017. Velta Mílu var um sex milljarðar króna bæði árin. Tengir sem annast ljósleiðaravæðingu á Norðurlandi var með CAPEX hlutfall 2016 61% og 79% árið 2015 og skilaði hagnaði bæði árin. Fjárfestingarhlutfall Mílu er því nokkuð lægra en það sem þekkist hjá öðrum fyrirtækjum sem eru í meirihluta eigu einkaaðila. Það þarf vart að fjölyrða að Míla er fullkomlega fær um að fjármagna eigin fjárfestingar.“

Í athugasemdum Símans er einnig vikið að meintum brotum félagsins gegn sáttinni við Samkeppniseftirlitið. Þar sem það er ekki á valdsviði PFS að skera úr um slíkan ágreining telur stofnunin óþarft að rekja sjónarmið þar að lútandi.

Jafnframt gerir Síminn athugasemd við þá framkvæmd PFS að líta á Símann og Mílu sem eina efnahagslega einingu, auk þess sem orðum er vikið að fjárfestingum GR á undanförunum árum m.a. í ljósi opinbers eignarhalds félagsins. Þar sem að það er álit PFS að þessi sjónarmið tengist ekki úrlausnarefni málsins með beinum hætti telur stofnunin ekki þörf á að rekja þau sérstaklega.

Í niðurlagi athugasemda Símans er afstaða félagsins dregin saman í hnotskurn á eftirfarandi hátt:

„Síminn áréttar að verðhækkun vegna línugjalds var ekki í neinu samhengi við fjárfestingar Mílu. Þó skal þess getið að Míla hækkaði verðlagningu á heimtaug sumarið 2017, skv. ákvörðun PFS. Míla er fullkomlega fær um að standa straum af fjárfestingum félagsins sem felast í uppfærslu á kerfi félagsins og þarf ekki aðstoð Símans í þessum efnum.“

2.2. Sjóarmið Mílu

Mílu var gefinn kostur á því að gera athugasemdir við erindi GR, en þær bárust með bréfi dags. 3. maí 2018. Í bréfi Mílu er málatilbúnaði GR hafnað og er vísað til ýmissa sjónarmiða þar að lútandi.

Míla gerir athugasemdir rangtúlkanir GR á ýmsum gögnum og forsendum er varða gjaldskrá félagsins og bendir á að öll slík gögn séu og hafi verið PFS aðgengileg. Gerð er athugasemd við að Míla og Síminn séu spyrnt saman á þann veg að um sama aðilann sé að ræða í lagalegu tilliti. Míla hafi ekkert forræði yfir Símanum og hafi enga aðkomu að verðákvörðunum Símans á smásölumarkaði.

Að því er varðar fullyrðingar GR þess efnis að Síminn hafi hækkað verð á þjónustu (heimtaugagjaldi) vegna fjárfestinga Mílu á sama tíma og Míla hafi ekki hækkað línugjald og Símasamstæðan þannig innheimt kostnað vegna fjárfestinga félagsins hjá viðskiptavinum Símans segir eftirfarandi:

„Míla hefur og hafði enga aðkomu að þessu. Þá er það rangt eins og PFS þekkir mætavel að Míla hafi ekki hækkað sína verðskrá fyrir heimtaugar. Vísast í því sambandi til ákvörðunar PFS nr. 5/2017, en sú ákvörðun var tekin að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA. Í þessu sambandi má og benda á að aðeins brot af þeim heimtaugum sem Míla selur eru ljósleiðaraheimtaugar. Gagnvart Símanum var því um töluverða hækkun á heimtaugum að ræða, þrátt fyrir að ekki hafi verið um að ræða breytingu á verðskrá fyrir ljósheimtaugar. Míla bendir jafnframt á að samkvæmt athugun Mílu á verðskrá Símans annars vegar og Vodafone hins vegar, eins og þær birtast á heimasíðum þeirra, kemur í ljós að þau fyrirtæki verðleggja aðgang að heimtaug með mjög svipuðum hætti (3.200 kr. hjá Símanum og 3.190 kr. hjá Vodafone).“

Míla vísar til þess að verðskrá félagsins sé ákveðin á grundvelli kostnaðar og eðlilegrar arðsemi. Í þessu sambandi er vikið orðum að kostnaði ljósleiðaravæðingar félagsins:

„Míla bendir einnig á að kostnaður Mílu af ljósleiðaravæðingu á Höfuðborgarsvæðinu er mun lægri en GR eins og m.a. má ráða af ársreikningum GR. Ástæðan er sú að Míla býr yfir miklu magni af innviðum sem byggst hefur upp á löngum tíma og nýtast við ljósleiðaravæðingu auk þess sem högun á kerfinu er að mati Mílu hagkvæmari en GR, bæði í lagningu og rekstri. Þannig er meðalkostnaður Mílu við ljósleiðaravæðingu á hvert heimili að öllum líkindum mun lægri en hjá GR.“

Að lokum bendir Míla á að félagið sé bundin kvöð um bókhaldslega aðgreiningu mismunandi þjónustupátta í starfsemi félagsins. Míla sé fullkomlega bókhaldslega aðskilin frá Símanum, þ.m.t. smásölueiningum þess félags. Míla sendi PFS á hverju ári upplýsingar um bókhaldslega aðgreiningu í samræmi við kvaðir PFS þar að lútandi.

2.3. Spurningar PFS

Eftir að hafa yfirfarið kvörtun GR og sjónarmið Símans hf. og Mílu ehf. til hennar taldi PFS vera tilefni til þess að spyrja GR tiltekinn spurninga að því er varðar gildissvið fjarskiptalaga og valdsvið stofnunarinnar, auk þess sem hún taldi þörf á því að fá frekari rökstuðning eða útskýringar frá GR með hvaða hætti Míla væri að brjóta gegn kvöðum sem é félaginu hvíldu. Voru spurningar PFS, sbr. bréf dags. 18. maí 2018, settar fram á eftirfarandi hátt:

„Nú er það svo, sbr. niðurstöðu í ákvörðun nr. 21/2014, að Míla ehf. er talin njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. Samkvæmt reglum samkeppnisréttar þarf slíkur aðili að gæta að því að haga viðskiptaháttum og markaðsaðgerðum sínum á þann veg að það leiði ekki til samkeppnishindrana, m.a. um að undirverðleggja ekki vörur á samkeppnismarkaði. Eftirlit með háttsemi markaðsráðandi aðila hvað þetta varðar er í höndum Samkeppniseftirlitsins.

Póst- og fjarskiptastofnun telur að GR þurfi að rökstyðja hvers vegna að kvörtun félagsins eigi undir gildissvið laga um fjarskipti nr. 81/2003, útskýra frekar hvernig Míla ehf. er að brjóta þær kvaðir sem hvíla á félaginu samkvæmt ákvörðun nr. 21/2014 og sýna fram á að ágreiningsefnið eigi undir valdsvið Póst- og fjarskiptastofnunar samkvæmt framangreindu.“

2.4. Sjónarmið GR og svör við spurningum PFS

Svör GR við spurningum PFS bárust með bréfi, dags. 20. júní 2018. Hvað varðar gildissvið fjarskiptalaga og valdsviði PFS til að leysa úr umkvörtunarefninu, en þar segir:

„GR telur að ákveðins misskilnings gæti hjá PFS um erindið. Meginefni kvörtunar GR varðar sérstaklega gjaldskrá og kostnaðargrunn koparheimtauga. Eins og skýrlega kemur fram í tilkynningu Símans sem birt var í nóvember 2017 eru gjöld fyrir allar tegundir heimtauga sem Míla leigir Símanum hækkuð, bæði koparheimtaugar og ljósleiðaraheimtaugar.

Síma-samstæðan hefur yfir tímabilið 2015-2017 fjárfest fyrir 14,1 milljarða, þar sem meginþungi hefur verið vegna ljósleiðara. Yfir framangreint tímabil er um 50% af fjárfestingum Síma-samstæðunnar á vegum Mílu skv. ársreikningum. Þannig hefur kostnaðargrunnur Mílu að mati GR óhjákvæmilega hækkað. Þar sem 83,5% af tekjum félagsins frá Símanum, á viðeigandi markaði, koma frá koparheimtaugum, var 94% 2016, telur GR að Míla geti ekki staðið undir þeim fjárfestingum sem leiða af umbreytingu félagsins yfir í ljósleiðaraheimtaugar nema með því að hækka tekjur félagsins á móti fjárfestingum og þar með hækka gjaldskrá sína, bæði fyrir koparheimtaugar og ljósleiðarataugar. Þannig nær málið til verðlagningar á koparheimtaugum, en bæði gjaldskráin og kostnaðargrunnurinn eru undir kvöð samkvæmt ákvörðun nr. 21/2014.“

Að því er varðar frekari rökstuðning fyrir því að umkvörtunarefnið feli í sér brot Mílu á kvöðum sem lagðar voru á félagið með ákvörðun PFS nr. 21/2014 eru sett fram ítarlegri sjónarmið þar að lútandi. PFS telur rétt að vísa orðrétt til sjónarmiða í þeirri umfjöllun sem stofnunin telur hafa þýðingu í málinu og horfa þurfi til við úrlausn þess.

GR bendir á að í markaðsgreiningu á heildsölumarkaði fyrir aðgang að heimtaugum, sbr. ákvörðun nr. 21/2014 hafi PFS komist að þeirri niðurstöðu að Míla væri með umtalsverðan markaðsstyrk. Í greiningunni sé byggt á því að ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar séu skilgreindar sem staðgönguvara á markaði 4. og eru því í samkeppni hvor við aðra.

Því næst er fjallað um að PFS hafi lagt kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna heildsöluaðgangs að föstum kopar aðgangsnetum fyrirtækisins ásamt tengdri aðstöðu. Farið er yfir meginforsendur sem búa að baki kostnaðargrunninum og þá aðferðarfræði sem notast er við til að heimfæra kostnað. Gjaldskráin taki jafnframt mið af umfangi uppbyggingar og

fjárfestingum þar að lútandi og er vísað til forsendna sem PFS lagði til grundvallar í því sambandi, m.a. um að fjárfestingar í koparheimtaugum fari snarminnkandi á næstu árum og aukinn kraftur settur í ljósleiðaravæðingu, en að henni verði að mestu lokið á árinu 2017.

Um þessar forsendur gjaldskrárinnar segir GR eftirfarandi:

„Framangreint kemur fram í ársreikningum Símans fyrir árin 2016 og 2017, en þar er að finna upplýsingar um fjárfestingar félaga innan Símasamstæðunnar. Gögnin sýna að Míla hefur fjárfest fyrir um 6 milljarða yfir þriggja ára tímabil, þar sem kemur fram að meginþungi fjárfestinga hafi farið í uppbyggingu á ljósleiðaraneti. Þá er ótalin sá kostnaður sem áður var lagt í við lagningu ljósleiðara stofnnets félagsins og röralagna sem nýttar voru í umræddum fjárfestingum 2015-2017.

[...]²

Þá kemur m.a. fram að fjárfestingar hafi náð hámarki en eru enn verulegar hjá Mílu vegna ljósleiðaravæðingar.“

Síðan bendir GR á að Síminn sem sé helsti viðskiptavinur Mílu skili um 70% af heildartekjum félagsins. Samkvæmt tölfræðigögnum frá PFS skiptist hlutfall heimtauga sem Síminn kaupir af Mílu þannig að 94% eru koparheimtaugar og 6% af ljósleiðaranetum, eins og bent var á í bréfi félagsins þann 12. mars 2018. Samkvæmt nýrri tölfræðiskýrslu PFS hafi tölur breyst þannig að 83,5% sé í koparheimtaugum og 16,5% í ljósleiðara. Um þetta segir GR eftirfarandi:

„Að mati GR þarf Míla, til þess að mæta auknum fjárfestingum og kostnaði af lagningu nýrra heimtauga, að hækka gjald af bæði ljósleiðaraheimtaugum og koparheimtaugum, enda bera koparheimtaugar uppi u.þ.b. 83% af tekjum Mílu á viðkomandi markaði. Sú hækkun myndi undir venjulegum kringumstæðum koma fram hjá því fyrirtæki sem þarf að færa kostnað vegna fjárfestinganna í sínar bækur. Þannig hefur Míla fjárfest fyrir umtalsverðar fjárhæðir í innviðum 2015-2017, án þess að séð verði að félagið hafi hækkað gjaldskrá, hvorki fyrir ljósleiðara eða koparheimtaugar, til þess að geta staðið undir slíkum fjárfestingum.

Til að mæta framangreindum fjárfestingarkostnaði hefði Míla að mati GR þurft að hækka gjaldskrá félagsins. Gjaldskrá fyrir koparheimtaugar er undir kvöð og verður ekki hækkuð án heimildar og með ákvörðun PFS, en eins og fyrr segir standa koparheimtaugar undir megninu af tekjum Mílu á viðeigandi markaði. Ljósleiðaraheimtaugar, sem einungis standa undir minnihluta af tekjum Mílu, á viðeigandi markaði, hafa heldur ekki hækkað, en óljóst er hvort og hvernig svo framangreindur tekjugrunnur getur staðið undir uppsöfnuðum fjárfestingum frá 2015-2017 sem samtals nema um 6,7 milljörðum króna.

Að mati GR er óhjákvæmilegt annað en að breytingar hafi orðið á kostnaðargrunni Mílu. Með öllu er óljóst hvernig Míla getur staðið undir þeim fjárfestingum með tekjum af ljósleiðaraheimtaugum nema með því að hækka einnig gjaldskrá af koparheimtaugum sem eru undir kvöðum ákvörðunar PFS nr. 21/2014.

² Í þessari umfjöllun birti GR upplýsingar upp úr ársreikningum Símans fyrir árin 2016 og 2017 (lykiltölur Símans og samstæðufélaga) sem ekki er þörf á að birta í ákvörðun þessari.

Það er að mati GR hafið yfir allan vafa—sé tekið mið af beinu orðalagi ákvörðunar 21/2014— að kostnaðargrunnur Mílu er einnig undir kvöðum þar sem gjaldskráin byggir á kostnaðargrunni. Eftirlit PFS með gjaldskrá Mílu byggir á kostnaðargrunni Mílu. Þar með getur ekki orðið breyting á kostnaðargrunni án þess að það leiði til áhrifa á gjaldskrá. Að mati GR þýðir framangreint að Mílu ber bæði skylda til að sækja um leyfi til að hækka gjaldskrá og að félagið verður að sækja um heimild til að breyta gjaldskrá sinni ef breytingar verða á kostnaðargrunni félagsins til hækkunar.

Sé litið til gagna sem lögð hafa verið fram, m.a. tilkynningu Símans í nóvember 2017, virðist sem Míla hafi komist hjá því að þurfa að hækka gjaldskrá til að standa undir fjárfestingum félagsins með því að láta Símann hækka gjaldskrá sína í smásölu fyrir bæði ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar og þannig undirverðlagt þjónustu sína á heildsölumarkaði. Það verður einfaldlega ráðið af fréttartilkynningu Símans frá 17. nóvember 2017, þar sem ástæða hækkunarinnar er sögð vera miklar fjárfestingar á vegum Mílu.

Framangreint sýnir mjög samkeppnisstöðu þeirra sem eru samkeppni við Mílu þar sem Míla hækkar ekki gjaldskrárlíði í takt við aukinn kostnað.“

Þá viku GR að því sjónarmiði Mílu um að ljósleiðarvæðing félagsins sé kostnaðarminni og hagkvæmari, heldur en í tilviki GR, þar sem félagið hafi aðgang að töluverðum fyrirbyggjandi innviðum. Þannig sé kostnaðargrunnurinn frábrugðinn þeim sem eigi við um GR. Um þetta segir GR:

„GR telur framangreindar skýringar ekki skýra þann mikla fjárfestingakostnað Mílu og hver áhrif hans hljóta óhjákvæmilega að vera á kostnaðargrunn félagsins.

Á fyrirtækjum sem eru í yfirburðastöðu á markaði hvíla ríkari skyldur að raska ekki samkeppni með aðgerðum sínum, í þessu tilfalli mögulegri undirverðlagningu á þjónustu. Í þessu samhengi er rétt að minna á að Míla var skilgreint af PFS sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sem hefur m.a. þau réttaráhrif að á slíku félag hvíla auknar kvaðir um hegðun á samkeppnismarkaði og aðgerðir sem snúa að kostnaðargrunni og gjaldskrá raski ekki samkeppni á fjarskiptamarkaði.“

Að þessu búnu fjallar GR nánar um stöðu Mílu sem lóðrétt samþætts fyrirtækis í markaðsráðandi stöðu og hvernig það geti misbeitt þeirri stöðu sinni. Í umfjöllun GR er komist svo að orði:

„Staða Mílu á fjarskiptamarkaði sem fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða hefur þau réttaráhrif að á félaginu hvíla ríkari skyldur um að raska ekki samkeppni á umræddum markaði þar sem keppinautar (og/eða hugsanlegir keppinautar) eru starfandi.

Verkefni PFS eru m.a. talin upp í 3. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Samkvæmt a.-lið 2. tl. 1. mgr. 3. gr. laganna eru verkefni PFS að stuðla að samkeppni á sviði póst- og fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti, með því m.a. að vinna gegn röskun eða takmörkun samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Að mati GR verður ekki séð að gjaldskrá Mílu taki mið af raunverulegum kostnaðargrunni félagsins við að veita heimtaugaþjónustu. Slík

undirverðlagning á heildsölustigi er skaðleg samkeppni og til tjóns fyrir neytendur og veikir mjög samkeppnisstöðu samkeppnisaðila sem þurfa að láta gjaldskrá sína fyrir sömu þjónustu ákvarðast af kostnaðargrunni. Þetta er að mati GR kjarni kvaðar sem lögð var á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2014. Framangreint hljóti að falla innan lögbundins hlutverks PFS í samhengi við ákvörðunina.

Félag telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. fjarskiptalaga ef það eitt og sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Óumdeilt er að Míla er með 65% markaðshlutdeild á markaði 4 og er því í yfirburðastöðu á markaði. Viðurkennt er að þegar einstök félög á markaði hafa slíkan markaðsstyrk bera þau ríkari skyldur til þess að markaðsaðgerðir og háttsemi þeirra á samkeppnismarkaði raski ekki samkeppni með aðgerðum sínum. Þannig fela athafnir Mílu—að hækka ekki gjaldskrá sína vegna hækkunar á kostnaðargrunni félagsins—í sér misnotkun á markaðsráðandi stöðu sem felst í skaðlegri undirverðlagningu. Að mati GR er framkvæmdin með þeim hætti að hækkunin fer fram lóðrétt á smásölustigi í stað þess að hún eigi að endurspeglast í heildsöluverði Mílu á markaði 4. Eitt af einkennum misnotkunar á markaðsráðandi stöðu er að fyrirtæki og fyrirtækjasamstæður nýta sér með óhæfilegum hætti yfirburðastöðu sína á þeim markaði er málið varðar og tengdum mörkuðum og geta þannig ákveðið verð á vöru og þjónustu á mörkuðum, t.d. með því að undirverðleggja á einum markaði sem félögin hafa yfirburðastöðu á og hækka verð á lóðrétt tengdum markaði sem þau hafa einnig yfirburðastöðu á, samkeppnisaðilum og neytendum til tjóns.

Óæskilegt er að markaðsráðandi fyrirtæki líkt og Míla geti í skjóli efnahagslegs styrkleika bæði félagsins sjálfs og móðurfélag þess, Símans, sem einnig er í markaðsráðandi stöðu, selt heimtauga þjónustu á verði sem ekki verður séð að taki mið af kostnaðargrunni félagsins eða á annan hátt mætt samkeppni á ómálefnalegum forsendum í þeim tilgangi að raska heilbrigðri samkeppni. Eins og atvik málsins snúa að GR gefur fréttatilkynning Símans í nóvember 2017 fullt tilefni til þess að ætla að Míla hafi brotið gegn kvöðinni með því að hækka ekki gjaldskrá fyrir koparheimtaugar og ljósleiðara heldur látið móðurfélagið hækka heimtaugagjaldið á smásölumarkaði. Undir venjulegum kringumstæðum hefði Míla þurft að mæta auknum kostnaði við fjárfestingar í ljósleiðaraheimtaugum með því að hækka gjaldskrá félagsins.

Hækki kostnaðargrunnur Mílu verður félagið að hækka gjaldskrá til að mæta auknum kostnaði. Það leiðir af þeirri rökbundnu tengingu milli kostnaðargrunns sem liggur undir gjaldskrá Mílu og kvöð er lögð á samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014. Að öðrum kosti tryggir kvöðin ekki jafna samkeppnisaðstöðu fjarskiptafyrirtækja á markaði, sérstaklega gagnvart markaðsráðandi fyrirtæki sem þarf þá ekki að taka tillit til kostnaðar í rekstri sínum.

Þó neytendur kunni að njóta þess til skamms tíma að fá fjarskiptaþjónustu á lágu verði leiðir röskun á samkeppni, sem undirverðlagning veldur, til lengri tíma til herra verðs til neytenda, minni gæða og til þess að valkostum neytenda fækki.

Við mat á því hvort verðlagning markaðsráðandi fyrirtækis sé byggð á málefnalegum forsendum verður fyrst og fremst að horfa til kostnaðargrunns. Það er megintilgangur

eftirlits með gjaldskrá Mílu, að gjaldskrá sé í samræmi við raunverulegan kostnaðargrunn fyrirtækisins. Út frá framangreindum gögnum er mikilvægt að PFS taki til skoðunar hvort Míla hafi með vísan til þess sem að framan er rakið brotið gegn ákvörðun nr. 21/2014. Út frá framangreindum gögnum og hækkun hjá Símanum en ekki einnig hjá Mílu.

Óeðlileg verðlagning markaðsráðandi fyrirtækja af þeim toga sem hér hefur verið lýst getur því leitt til þess að önnur fyrirtæki sem ekki hafa sambærilegan efnahagslegan styrkleika hrökklist af markaðnum. Verðlagning af þessu tagi kann því að stuðla að fákeppni sem eðli máls samkvæmt er andsætt markmiðum ákvörðunar PFS nr. 21/2014, markmiðum fjarskiptalaga, m.a. 2. mgr. 1. gr., og PFS hefur lögbundið eftirlit með sbr. 1. og 3. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun.

Framangreindar athafnir að mati GR eru til þess fallnar að hindra virka samkeppni en gjaldskrárkvöðin sem lögð var á Mílu samkvæmt heimild í fjarskiptalögum hefur einmitt þann tilgang.

Með vísan til lögbundinna verkefna PFS og þess að aðgerðir Mílu fela í sér að mati GR brot á ákvörðun nr. 21/2014 fellur málið undir valdsvið PFS sem ber að taka málið til frekari skoðunar og rannsóknar.“

III.

Forsendur og niðurstaða

3.1. Lagaumhverfi

Samkvæmt lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 er það meðal lögbundinna verkefna stofnunarinnar að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu, sbr. a.-lið, 3 töluliðar, 3. gr. laganna.

Til að sinna þessu lögbundna verkefni og ná því markmiði sem í því felst eru stofnuninni búnar tiltekna valdheimildir til að hafa markaðsmótandi áhrif á fjarskiptamarkað. Um er að ræða heimild til að leggja kvaðir á fyrirtæki sem eru með *umtalsverðan markaðsstyrk* í þeim tilgangi að stuðla að virkri samkeppni á fjarskiptamarkaði. Álagning kvaða samkvæmt þessu verður að telja talsvert íþyngjandi úrræði gagnvart því fjarskiptafyrirtæki sem þeim er beint að en skapar öðrum fjarskiptafyrirtækjum um leið mikilvægan rétt, t.d. til að nýta sér aðgang að netum og aðstöðu þess fjarskiptafyrirtækis sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks.

Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem í húfi eru varðandi álagningu kvaða er gert ráð fyrir því í lögum um fjarskipti nr. 81/2003 að þeim sé ekki hægt að beita nema að undangenginni vandaðri *markaðsgreiningu*, þar sem lagt er mat á samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi undirmarkaði fjarskipta og metið hvort til staðar séu einhverjar samkeppnishindranir sem rétt væri að ryðja úr vegi eða mögulega einhver tækifæri til að efla virka samkeppni með þar til bærum úrræðum, neytendum til heilla.

Ferli markaðsgreininga er formbundið og kallar á málsmeðferð sem er bæði tímafrek og flókin. Fjallað er um málsmeðferð markaðsgreininga í reglugerð nr. 741/2009 um markaðsgreiningar og felur m.a. í sér að viðhaft skuli opið samráð við hagsmunaaðila, leitað skuli umsagnar Samkeppniseftirlitsins, auk þess sem það leiðir af evrópsku fjarskiptaregluverki að

markaðsgreiningar PFS skuli vera háðar samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), en slíkt samþykki er skilyrði fyrir því að heimilt sé að beita kvöðum á grundvelli markaðsgreiningar.

Fjallað er um markaðsgreiningar og álagningu kvaða í V. og VII. kafla fjarskiptalaga, en í 2. mgr. 17. gr. er að finna áskilnað um framkvæmd markaðsgreiningar til að hægt sé að leggja á kvaðir, en þar segir:

„Markaðsgreiningin skal vera grundvöllur ákvörðunar um hvort Póst- og fjarskiptastofnun skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk) á þeim markaði í samræmi við 18. gr. Leggja má á þau kvaðir samkvæmt lögum þessum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.“

Í 1. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga eru tilgreindar þær kvaðir sem heimilt er að leggja á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, en þær síðan nánar útfærðar í þeim lagaákvæðum sem á eftir koma, en ákvæðið er svohljóðandi:

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

3.2. Hlutverk og valdsvið PFS

3.2.1. Eftirlit á fjarskiptamörkuðum

Meðal þess sem fjallað er um í lögum um fjarskipti er það verkefni PFS að skilgreina fjarskiptamarkaði eftir þjónustu og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Jafnframt er PFS skylt að greina stöðuna á þessum mörkuðum og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að á tilgreindum markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að fyrirtæki, eitt eða með öðru(m), hafi umtalsverðan markaðsstyrk, ber stofnuninni að útnefna það sem slíkt og leggja á það viðeigandi kvaðir.

Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni sé á tilgreindum markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé þar með umtalsverðan markaðsstyrk, hefur stofnunin ekki heimild til að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi hún áður lagt kvaðir á fyrirtæki á þeim markaði skal fella þær niður.

Eins og fram kemur í erindi GR hefur PFS framkvæmt markaðsgreiningar á markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnetum sem er markaður nr. 4 samkvæmt tilmælum ESA um skilgreiningu á heildsölumörkuðum fjarskiptabjónustu frá 2008 (markaður 4/2008) og markaði fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu sem er markaður nr. 5 samkvæmt tilmælum ESA frá 2008 (markaður 5/2008).

Niðurstaða síðustu greiningar PFS var birt í ákvörðun stofnunarinnar nr. 21/2014, dags. 13. ágúst 2014. Með hliðsjón af markaðsskilgreiningu PFS og greiningu á samkeppni á þessum mörkuðum útnefndi PFS Mílu ehf. með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Í samræmi við þá niðurstöðu voru lagðar viðeigandi kvaðir á Mílu.

3.2.2. Tilgangur gjaldskrárkvaðar og megininntak hennar

Þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni leiði til þess að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði, getur PFS skv. 32. gr. fjarskiptalaga lagt á það kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs. Setja má fram kröfu um að gjaldskrá miðist við kostnað og að haldið verði kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs. Sönnunarbyrði þess að gjaldskrá byggist á raunkostnaði liggur hjá viðkomandi fyrirtæki.

Verð er í mörgum tilfellum meginorsök samkeppnisvandamála og því verður að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé árangursríkasta leiðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS eru kvaðir um gagnsæi og jafnræði almennt ekki nægjanlegar einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxlنيðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu.

Í þessu ljósi voru, í ákvörðun PFS nr. 21/2014, lagðar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá á Mílu bæði á markaði 4/2008 og markaði 5/2008.

Í Viðauka A við fyrrgreinda ákvörðun PFS er nánari útlistun á þeim gjaldskrárvöðum sem lagðar voru á Mílu. Þar kemur m.a. fram að Míla skuli leggja fram heildsölugjaldskrá á markaði 4/2008 fyrir aðgang að koparheimtaugum, hluta koparheimtauga og ljósleiðurum í götuskáp, auk aðgangs að tengdri aðstöðu til samþykktar hjá PFS. Gjaldskrá Mílu skal byggja á kostnaði við að veita viðkomandi þjónustu.

Kostnaðargreining Mílu, skal byggja á eftirfarandi meginforsendum:

- Kostnaðargrunnur skal vera sögulegur kostnaður (HCA) Mílu sem byggir á síðast liðnu fjárhagsári hverju sinni.
- Aðferðarfræðin skal byggjast á því að allur kostnaður sé heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).
- Heimfærsla kostnaðar byggir á bókhaldslegum aðskilnaði heimtaugaleigu, eignabókhaldi Mílu og kostnaði úr bókhaldskerfi Mílu þar sem rekstrarkostnaður er skráður á bókhaldslykla.
- Við mat fjárfestingar skal byggja á bókfærðu virði rekstrarfjármuna í eignabókhaldi Mílu, þar sem stofnverð fjárfestinga er framreiknað til verðlags þess árs sem verið er að greina hverju sinni.
- Nota skal afskriftaraðferð sem endurspeglar nýtingarvirði eignar.
- Beita skal árgreiðsluaðferð til að reikna árlegan fjárfestingarkostnað.
- Línufjöldi skal reiknaður m.t.t. línuígilda þar sem tekið er tillit til framangreindra breytinga á skilgreiningu á aðgangi við mat á línuígildum.
- Fanga skal kostnað heimtauganetsins, þ.m.t. hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, stjórnun, upplýsingatækni og yfirstjórn í samræmi við bókhaldslegan aðskilnað.
- Miða skal við raun ávöxtunarkröfu sem byggist á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar³ (WACC real) af fjármagni sem bundið er í eignum sem

³ Í samræmi við 16. gr. reglugerðar nr. 564/2011 ákvarðar PFS árlega ávöxtunarkröfu fjármagns (WACC) sem fjarskiptafyrirtæki skulu miða við í útreikningum sínum.

notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu, þar sem áhættuálag endurspeglar áhættu sem tengist starfsemi á viðkomandi markaði.

- Tekið skal tillit til veltufjárbindingar sem nemur meðalstöðu birgða vegna reksturs og uppbyggingar aðgangsnetsins.
- Meðaltals einingarkostnaður fyrir landið allt er reiknaður út frá heimfærðum rekstrar- og fjárfestingarkostnaði deilt á línufjölda eða ígildi þeirra.

Í ákvörðun PFS er gerður greinarmunur á koparheimtaugum og ljósleiðaraheimtaugum Mílu og endurspeglast það í kostnaðargreiningunni, þ.e. verð á koparheimtaugum byggir á kostnaði við að veita aðgang að koparheimtaugum. Kostnaður við fjárfestingu og rekstur ljósleiðaraheimtauga er því aðgreindur frá kostnaði koparheimtauga. Ekki er verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugum Mílu og því hefur PFS ekki gert kröfu um að gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar byggji á kostnaði við að veita þá þjónustu.

Þá er PFS að vinna í markaðsgreiningum á þessum markaði. Þegar fyrir liggur niðurstaða úr endurskoðun PFS á þessum markaði mun stofnunin meta það hvort gera þurfi breytingar á gjaldskrárkvöðinni ásamt öðrum kvöðum. Á meðan slík endurskoðun hefur ekki verið lokið með ákvörðun gilda þær gjaldskrárkvaðir sem tilgreindar eru í ákvörðun PFS nr. 21/2014.

3.2.3. Framkvæmd kostnaðargreininga

Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 21/2014 lagði Míla fram kostnaðargreiningu fyrir aðgang að koparheimtaugum á markaði 4/2008. Í kjölfarið lagði Míla einnig fram kostnaðargreiningar fyrir bitastraumsaðgang (markaður 5/2008) og lúkningarhluta leigulína (markaður 6/2008). Um var að ræða heildarendurskoðun á greiningu kostnaðar vegna þessarar þjónustu Mílu, en gjaldskrár fyrir bitaström og lúkningarhluta leigulína byggja á gjaldskrá fyrir koparheimtaugar.

Við meðferð kostnaðargreiningar Mílu fyrir aðgang að koparheimtaugum fóru drög PFS að ákvörðun í þrjú innanlandssamráð þar sem hagsmunaraðilum, þar með talið GR, var gefinn kostur á að koma með athugasemdir við framkvæmd kostnaðargreiningarinnar. Þess ber að geta að GR skilaði ekki inn umsögn um þau ákvörðunardrög sem fólu í sér útfærslu á þeirri gjaldskrárkvöð sem hvílir á Mílu.

Eftir samráð við hagsmunaaðila var ákveðið að gera breytingu á uppbyggingu gjaldskrár koparheimtauga til að einfalda gjaldskrána og gera gjöld á koparheimtaugum gagnsærri í samræmi við þær ábendingar sem bárust í fyrsta innanlandssamráðinu.

Niðurstaða PFS ásamt lýsingu á málavöxtum, lagaforsendum, aðferðafræði og útreikningum var birt í ákvörðun PFS nr. 5/2017, *Endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar*, dags. 30. maí 2017.

Eins og fram kemur í ákvörðuninni er kostnaður við koparheimtaugar aðgreindur frá kostnaði ljósleiðaraheimtauga.

Þar sem fjárfesting nýtast bæði kopar- og ljósleiðaraheimtaugum eins og vegna götuskápa-væðingar er fjárfestingunni skipt á milli ljósleiðara og kopars í kostnaðargreiningunni. Hvað varðar aðferðafræði við skiptingu kostnaðar og aðra útreikninga og forsendur vísar PFS í ákvörðunina.

Verð fyrir aðgang að koparheimtaug samkvæmt ákvörðun PFS nr. 5/2017 byggir því á kostnaði Mílu við að veita þá þjónustu og fjárfestingar Mílu við uppbyggingu ljósleiðaraheimtauga hafa því ekki áhrif á það gjald.

Ákvörðun PSF nr. 5/2017 var ekki skotið til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála né dómstóla og því gildir sú gjaldskrá þar til PFS hefur tekið ákvörðun um endurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að koparheimtaugum.

Að álitum PFS fela kröfur GR, samkvæmt kvörtuninni, m.a. um að PFS grípi til ráðstafana vegna gjaldskrár Mílu, þ.m.t. um kostnaðargrunn hennar, í sér breytingu á gildandi kvöðum sem hvíla á Mílu. GR má vera það ljóst að kvaðir verða ekki lagðar á fjarskiptafyrirtæki, felldar niður eða þeim breytt án undanfarandi markaðsgreiningar. Það er til fordæmi fyrir því úr stjórnsluframkvæmd PFS að slíkri kröfu, þ.e. um breytingu á kvöð án framkvæmdar markaðsgreiningar, hafi verið hafnað.⁴ Ekki gerist þó þörf á því að taka afstöðu til umrædds atriðis í ákvörðun þessari, þar sem ekki er fallist á kröfur og/eða sjónarmið GR að öðru leyti, sbr. nánar hér á eftir.

PFS hefur nú til meðferðar endurskoðun á gjaldskrá Mílu á markaði 4/2008, 5/2008 og 6/2008. Sú endurskoðun byggir á áður samþykktum kostnaðarlíkönum og er að mestu leyti uppfærsla með nýjum gögnum. Drög að ákvörðun PFS vegna þessara greininga munu fara í innanlandssamráð í haust og mun þá GR gefast kostur á að tjá sig um þau drög. PFS getur hins vegar ekki tekið tillit til fjárfestinga í ljósleiðaraheimtaugum við þessa endurskoðun á gjaldskrá fyrir koparheimtaugar, enda væri það í andstöðu við ákvörðun PFS nr. 21/2014.

3.2.4. Um valdmörk milli PFS og Samkeppniseftirlitsins

Í köflunum hér að framan hefur verið fjallað um hlutverk og valdheimildir PFS sem lúta að því að greina samkeppnisaðstæður á fjarskiptamarkaði og að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem metin eru með umtalsverðan markaðsstyrk í þeim tilgangi að efla virka samkeppni. Þær ráðstafanir sem PFS gerir á þessum grundvelli horfa fram á við og er ætlað að móta markaðsaðstæður og markaðshegðun, fremur en að fjalla um tiltekna háttsemi sem talin er hamla samkeppni, en slíkt eftirlit er í höndum Samkeppniseftirlitsins.

Framangreind aðgreining stjórnslu eftirlits veldur að öllu jöfnu ekki erfiðleikum eða óvissu.⁵ Hins vegar getur komið til þess að Samkeppniseftirlitið setji tiltekin skilyrði um starfsemi aðila í ákvörðunum sínum sem gilda til framtíðar litið. Slík skilyrði geta verið áþekkt þeim kvöðum sem PFS mælir fyrir um á grundvelli markaðsgreininga. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013, sbr. og 6/2015, sem fela í sér sátt Símans við Samkeppniseftirlitið eru dæmi um slík skilyrði sem Samkeppniseftirlitið hefur sett og fylgir eftir.

Það er rétt sem kemur fram í athugasemdum Símans að í erindi GR til PFS er vísað til umræddrar sáttar Símans við Samkeppniseftirlitið og því haldið fram að sú háttsemi sem kvartað er undan feli í sér brot á skilyrðum sáttarinnar. Af þeirri ástæðu telur Síminn að PFS geti ekki tekið til umfjöllunar mál sem stofnuninni er ekki heimilt samkvæmt lögum að fjalla um.

⁴ Í kvörðun PFS nr. [3/2018](#) hafnaði PFS kröfu Mílu um að fella niður kvöð um tilkynningaskyldu vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda án undangenginnar markaðsgreiningar.

⁵ PFS og Samkeppniseftirlitið hafa sett sér [leiðbeinandi reglur nr. 265/2001](#), sem m.a. eru ætlaðar að skýra valdmörkin á milli stofnananna.

Það er ágreiningslaust að PFS fjallar ekki um meint brot á skilyrðum sem Samkeppniseftirlitið bindur aðila á grundvelli samkeppnislaga, þ.m.t. samkvæmt ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013, sbr. og 6/2015. Hins vegar er það mat PFS, m.a. með hliðsjón af kröfugerð GR, að kvörtun GR lúti fyrst og fremst að því hvort kostnaðargrunnur gjaldskrár Mílu sé réttur og hvort Míla hafi mögulega brotið þá gjaldskrárvöð sem hvílir á félaginu. Álitamál um það eiga undir valdsvið PFS. Stofnunin telur því að ekki séu forsendur til að vísa kvörtun GR frá, þótt að í henni séu tiltekin atriði sem óhjákvæmilega þurfi að frávísa, sbr. nánar hér á eftir.

3.3. Niðurstaða

3.3.1. Verðlagning smásöluverðs línugjalds hjá Símanum

Varðandi umkvörtun þess efnis að Símasamstæðan sé að ná inn auknum tekjum í gegnum hækkun á smásöluverði á heimtaugagjöldum hjá Símanum hf., móðurfélagi samstæðunnar, verður að gæta að því að gjaldskrárvöðin í ákvörðun PFS nr. 21/2014 nær ekki til línugjalds Símans. Síminn er ekki undir smásöluvöðum og leysir Samkeppniseftirlitið úr þeim vandamálum sem koma upp á smásölustiginu. Möguleg óeðlileg tekjuaukning á smásöluverðlagningu Símans hf. getur því ekki falið í sér brot á gjaldskrárvöð Mílu. Hins vegar er það afstaða PFS að mögulegt álitamál um meinta óeðlilega verðlagningu Símans hf. á smásölustigi geti átt undir eftirlit Samkeppniseftirlitsins.

Samkvæmt framangreindu er kvörtun GR þess efnis að smásöluverð Símans hf. á línugjaldi sé notað til að niðurgreiða heildsölugjald fyrir heimtaugar Mílu vísað frá.

3.3.2. Kostnaðargrunnur gjaldskrár Mílu fyrir koparheimtaugar

Varðandi kostnaðargrunnur gjaldskrár Mílu fyrir koparheimtaugar, þá er verð fyrir aðgang að koparheimtaug byggt á kostnaði Mílu vegna fjárfestingar í koparkerfi sínu sem og við rekstur kerfisins í samræmi við þá gjaldskrárvöð sem hvílir á Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014. Í samræmi við þá ákvörðun byggir verðskrá Mílu fyrir aðgang að koparheimtaugum á kostnaði Mílu við að veita þá þjónustu og því eru fjárfestingar Mílu í ljósleiðaraheimtaugum ekki inni í þeim fjárfestingagrunni sem byggt er á við útreikninga á verði fyrir aðgang að koparheimtaugum. Hins vegar eru fjárfestingar við götuskápavæðingu Mílu að hluta til samnýttar fyrir aðgang að ljósleiðara- og koparheimtaugum og því er þeirri fjárfestingu skipt á milli þessara þjónustupátta Mílu. Hvað varðar nánari útskýringar á þeim kostnaðargrunni sem notaður er við útreikninga á gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að koparheimtaugum þá vísar PFS í ákvörðun stofnunarinnar nr. 5/2017. Gjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar byggir á kostnaði Mílu við að veita þessa þjónustu. Því hafnar PFS þeirri fullyrðingu GR að um sé að ræða ólögmæta undirverðlagningu á koparheimtaugum á grundvelli rangs kostnaðargrunns heildsölugjaldskrárinnar.

Þá er rétt að benda á að í ákvörðun PFS nr. 21/2014 er kveðið á um ákveðið ferli við breytingar á gjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar. Í samræmi við það fór fram heildarendurskoðun á gjaldskrá Mílu þar sem aðferðafræði og forsendur kostnaðargreiningar Mílu voru ákvarðaðar með ákvörðun PFS nr. 5/2017. Í samræmi við ákvörðun PFS nr. 21/2014 skal sú kostnaðargreining uppfærð árlega með nýjum gögnum úr bókhaldi Mílu. Slík uppfærsla er nú til skoðunar hjá PFS og mun niðurstaða þeirrar uppfærslu verða birt í innanlandssamráði fljótlega. GR mun þá gefast kostur á að koma með ábendingar varðandi þá niðurstöðu.

Þá er PFS eins og sakir standa að framkvæma markaðsgreiningu á heimtaugamarkaði og mun í kjölfarið birta niðurstöður þeirrar greiningar í innanlandssamráði. Það fer svo eftir niðurstöðu

þeirrar greiningar hvort og hvaða kvaðir verða lagðar á Mílu á þessum markaði. PFS mun skoða vel þau sjónarmið GR sem hér hafa komið fram í þeirri vinnu.

3.3.3. Kostnaðargrunnur gjaldskrár Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014 er ekki verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugum og PFS getur ekki lagt slíka kvöð á ljósleiðaraheimtaugar nema að undangenginni markaðsgreiningu eins og fram kemur hér að framan í kafla 3.1. Á meðan það er ekki verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugum Mílu heyrir samkeppnisvandamál sem stafa kunna af verðlagningu Mílu á ljósleiðaraheimtaugum undir eftirlit Samkeppniseftirlitsins.

Þar sem ekki er kvöð á Mílu um að gjaldskrá fyrirtækisins fyrir ljósleiðaraheimtaugar skuli byggðar á kostnaði hefur PFS ekki forsendur til að skera úr um það hvort gjaldskráin standi undir kostnaði Mílu við að veita þessa þjónustu.

Eins og kemur fram hér að ofan þá er ákvörðun PFS nr. 21/2014 til endurskoðunar hjá stofnuninni og mun PFS þá meta hvort aðstæður á markaði bendi til þess að nauðsynlegt sé að fella ljósleiðaraheimtaugar undir verðkvöð Mílu.

Ákvörðunarorð

Kvörtun Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. þess efnis að smásöluverð Símans hf. á línugjaldi sé notað til að niðurgreiða heildsölugjald fyrir heimtaugar Mílu er vísað frá.

Póst- og fjarskiptastofnun hafnar því að kostnaðargrunnur gjaldskrár Mílu ehf. fyrir koparheimtauga sé rangur.

Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.

Póst- og fjarskiptastofnun, 10. september 2018

Hrafnkell V. Gíslason

Björn Geirsson