

Viðauki B2



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Aukasamráð

**Um tiltekna breytingar á frumdrögum
markaðsgreiningar á heildsölumörkuðum
fyrir aðgang að föstum aðgangsnetum
og breiðbandsaðgang
(markaðir 4 og 5)**

11. júlí 2014

I. Inngangur

Þann 7. mars 2013 efndi Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til samráðs um greiningu á mörkuðum fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnétum (markaður 4) og breiðbandsaðgang í heildsölu (markaður 5). Samráðsfrestur rann út þann 7. maí 2013. Athugasemdir bárust frá Mílu, Símanum, Vodafone, Tali og Inter.

Á meðan PFS fór yfir þær athugasemdir sem fram komu í kjölfar framangreinds samráðs var sátt undirrituð á milli Samkeppniseftirlitsins og Skipta hf., dags. 26. mars 2013., þar sem ýmis verkefni voru flutt frá Símanum til Mílu, þ.m.t. xDSL þjónustan sem fjallað er um á markaði 5. Ýmsar aðrar breytingar áttu sér enn fremur stað á umræddum mörkuðum frá því efnt var til umrædds samráðs.

Með hliðsjón af ofangreindri þróun umræddra markaða og athugasemda markaðsaðila í framangreindu samráði taldi PFS rétt að efna til aukasamráðs um nánar tilgreindar efnisbreytingar sem PFS hafí í hyggju að gera á frumdrögunum. Því var ekki um að ræða nýtt heildarsamráð á umræddum mörkum heldur aðeins afmarkað aukasamráð.

Hið afmarkaða aukasamráð stóð yfir frá 20. desember 2013 til 24. janúar 2014. Efni þess er birt hér í sérstökum viðauka sem ber yfirskriftina Viðauki B2.

II. Sátt Samkeppniseftirlitsins og Skipta frá 26. mars 2013

2.1 Almenn

Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins (SE) nr. 6/2013, dags. 26. mars 2013, var gerð sátt á milli SE og Skiptasamstæðunnar. Um var að ræða heildarsátt um lok þeirra fjölmörgu mála sem eftirlitið hafði haft til rannsóknar gagnvart félögum í samstæðunni. Með sáttinni voru gerðar umfangsmiklar breytingar á skipulagi samstæðunnar, auk þess sem leitast var við að hafa áhrif á háttsemi hennar á fjarskiptamarkaði til framtíðar í því skyni að efla samkeppni. SE viðhafði náð samstarf við PFS og markaðsaðila við undirbúning sáttarinnar.

Með sáttinni var í fyrsta sinn gerður skýr aðskilnaður milli grunnkerfa Skiptasamstæðunnar og þjónustu við fjarskiptafyrirtæki sem þeim tengdust annars vegar og smásölustarfsemi Símans hins vegar. Ákvörðuninni er ætlað að vinna gegn því að staða Skipta í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Í þeim tilgangi er m.a. mælt fyrir um að keppinautar Símans skuli sitja við sama borð og Síminn og fá sama aðgang að fjarskiptavirkjum Mílu og -þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma, til að tryggja fullt jafnræði kaupenda að öllum heildsöluafurðum sem Míla selur. Hið sama tekur til jafnræðis í allri upplýsingagjöf.

Stuðlað er að sjálfstæði Mílu með fyrirmælum um sjálfstæða viðskiptastefnu og verksvið fyrirtækisins, óháðum stjórnarformanni og stjórnunarlegu sjálfstæði, aðgreindu húsnaði, trúnaðarskyldum og banni við samnýtingu á tilekinni þjónustu. Ennfremur var mælt fyrir um að mikilvæg fjarskiptakerfi og verkefni (tiltekna leigulínur) sem flutt voru frá Mílu til Símans á árinu 2012 skyldu flutt aftur til Mílu. Til viðbótar skyldu önnur mikilvæg fjarskiptakerfi sem ávallt hefðu verið hjá Símanum flutt til Mílu (bitastraumsþjónusta). Samstæðan hafði 6 mánuði til að ljúka umræddri yfirfærslu verkefna og lauk þeirri yfirfærslu í september 2013.

Heildsala Símans mun hins vegar áfram selja keppinautum fyrirtækisins tiltekna þjónustu, t.d. Internetþjónustu í heildsölu, talsímaþjónustu og lúkningu símtala í farsímaneti Símans. Mælt er fyrir um ráðstafanir til þess að tryggja sjálfstæði heildsölu Símans að þessu leyti og tryggja að keppinautar Símans sitji við sama borð og Síminn sjálfur í viðskiptum við heildsölu Símans, t.d. hvað varðar verð, gæði og jafnræði í upplýsingagjöf.

Skiptum bar ennfremur að setja á laggirnar eftirlitsnefnd sem starfa skal innan samstæðunnar. Hún skal skipuð tveimur óháðum mönnum og einum fulltrúa Skipta. Tryggt skal vera að hún geti starfað sjálfstætt og er nefndinni ætluð margvísleg verkefni til að tryggja framgang sáttarinnar. Skipan hinna óháðu nefndarmanna var háð samþykkti SE og PFS. Nefndarmenn hafa verið skipaðir og hóf nefndin störf sumarið 2013 og hefur hún þegar fengið mál til umfjöllunar. Verði nefndin þess vör að Skipti hafi brotið gegn sáttinni skal hún tilkynna það SE og sæta brot á sáttinni viðurlögum.

Í 30. gr. sáttarinnar kemur fram sá fyrirvari að sáttin hafi engin áhrif á lögsögu PFS skv. lögum nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun, um þau atriði sem heyra undir fjarskiptalög nr. 81/2003 og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga.

Ofangreind sátt felur í sér aðskilnað í rekstri fyrirtækja undir Skiptasamstæðunni (e. functional separation). Hins vegar var ekki gengið svo langt að kveða á um uppskiptingu samstæðunnar (e. structural separation). Aðskildar lögpersónur starfa innan Skiptasamstæðunnar en undir sama eignarhaldi. Tilgangur umræddrar sáttar var fyrst og fremst samkeppnislegs eðlis. Því er ljóst að fyrirtæki innan samstæðunnar, þ.m.t. Míla og Síminn, mynda ennþá eina *efnahagslega* einingu í skilningi samkeppnisréttar.

2.2 Fyrirhugaðar breytingar á markaði 4 vegna sáttarinnar

Í 8. gr. sáttarinnar er að finna almenn ákvæði um aðgang að kerfum og þjónustu Mílu. Mílu er skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir aðgangi að fjarskiptanetum og annarri aðstöðu félagsins. Hér er m.a. átt við heimtaugaleigu þá sem um ræðir á markaði 4. Þess má þó geta að slík heimtaugaleigu hefur verið í höndum Mílu frá stofnun félagsins árið 2007 og undir kvöðum PFS um langa hríð og fluttist því ekki yfir frá Símanum í kjölfar sáttar þessarar.

Samkvæmt 10. gr. sáttarinnar skal Míla upplýsa alla viðskiptavinum sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti. Ennfremur skal Míla skv. 11. gr. sáttarinnar tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn hennar búa yfir um einstaka viðskiptavinum félagsins berist ekki til Skipta, systurfélaga Mílu eða annarra viðskiptavina hennar, að frátöldum þeim deildum sem heimilt er að veiti Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. sáttarinnar, ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu.

Í sáttinni er ekki kveðið á um framboð á sérstaklega tilteknum heildsöluþjónustum hjá Mílu ef undan er skilinn bitastraumsaðgangur sem kveðið er á um í 9. gr. sáttarinnar. Ekki er fjallað sérstaklega um framboð á heimtaugum í sáttinni og engin ákvæði eru um eftirlit með heildsölugjaldskrá fyrir heimtaugar. Hið almenna ákvæði 8. gr. sáttarinnar um aðgang að kerfum og þjónustu Mílu tekur því til heimtauga.

PFS hefur skoðað hvort ofangreind ákvörðun Samkeppniseftirlitsins dragi á einhvern hátt úr þörf á kvöðum á viðkomandi markaði. Þegar metið er hvort almennar samkeppnisreglur dugi til að leiðrétta markaðsbrest þarf að hafa í huga hvort umfangsmiklar aðgerðir þarf til, hvort hafa þurfi afskipti oft og án tafa og hvort sérstakra aðgerða sé þörf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika á markaðnum.

Umfangsmiklar aðgerðir eru helst nauðsynlegar þegar fyrirtæki sem ræður yfir ómissandi aðstöðu neitar að veita öðrum aðgang og stjórnvöld þurfa að koma á aðgangi með fyrirmælum til viðkomandi fyrirtækis og e.t.v. skipuleggja tilhögun aðgangs með afskiptum af verðlagningu og öðrum skilmálum.

Eins og fram kemur í frumdrögunum telur PFS að viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar á viðkomandi markaði, sem felast m.a. í því að erfitt er að koma sér upp aðstöðu í líkingu við þá sem stærsta fyrirtækið á markaðnum hefur yfir að ráða. Smærri fjarskiptafyrirtæki þurfa að treysta á að fá aðgang að neti Mílu til þess að geta sinnt viðskiptavinum um allt land. Ekkert annað aðgangsnætur nær til allra byggðra svæða á landinu.

Á markaði fyrir heimtaugar hefur þurft viðvarandi aðgerðir til þess að tryggja aðgengi á sanngjörnum kjörum. Nauðsynlegt hefur verið að setja upp viðamikið eftirlit með gjaldskrá með tilheyrandi kostnaðargreiningum til þess að tryggja að allir kaupendur á markaðnum geti gengið að því vísu að fá aðgang á jafnréttisgrundvelli og gegn gjaldi sem er ekki umfram kostnað að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar Mílu.

Reynslan sýnir að ekki verða öll vandamál á markaðnum leyst með einni ákvörðun, heldur er reglulega þörf á inngripi. PFS hefur á síðastliðnum árum þurft að grípa alloft inn í og taka ákvarðanir í málum er varða heimtaugar. Má þar helst nefna eftirtaldar ákvarðanir PFS:

- [26/2007](#) útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagning kvaða á heildsölumarkaði fyrir aðgang að koparheimtaugum (markaður 11), dags. 21. desember 2007.
- [1/2009](#) varðandi viðmiðunartilboð Mílu ehf. fyrir opinn aðgang að heimtaugum, dags. 19. febrúar 2009.
- [13/2009](#) varðandi kostnaðargreiningu fyrir opinn aðgang að koparheimtaugum, dags. 17. júlí 2009.
- [16/2009](#) í ágreiningsmáli um lokun Mílu ehf. fyrir skiptan aðgang þjónustuveitanda að efra tíðnisviði heimtaugar, dags. 27. ágúst 2009.
- [23/2009](#) vegna kvörtunar Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. vegna hýsingargjalda Mílu ehf., dags. 30. desember 2009.
- [30/2011](#) varðandi endurskoðun á gjaldskrá koparheimtauga, stofngjalda og aðgangs að tengigrindum, dags. 30. nóvember 2011.
- [15/2013](#) um endurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar, dags. 30. júlí 2013.

Af þessari upptalningu má sjá að oft er þörf á aðgerðum fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldsins. Þess er vart að vænta að samkeppnisyfirvöld hafi tók á svo tíðum aðgerðum á einum undirmarkaði fjarskiptanna. Ennfremur hafa þær aðgerðir sem þurft hefur að grípa til verið mjög sértækar, byggðar á sérstökum lagareglum og sérþekkingu PFS. Oft er um ákvarðanir að ræða er varða hámarks heildsöluverð sem Samkeppniseftirlitið hefur ekki heimild til að hlutast til um.

Oft eru miklir hagsmunir bundnir við það að fá aðgang að heimtaugum án tafar. Það getur reynst ómögulegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að hefja starfsemi á nýjum svæðum ef ekki fæst aðgangur að heimtaugum á svæðinu. Ef nýjum fyrirtækjum er synjað um aðgang eða aðgangur gerður óhagkvæmur með of háu verði eða ósanngjörnum skilyrðum er hætt við að verulegt tjón verði bæði hjá viðkomandi fyrirtæki og eins fyrir markaðinn í heild sinni og þar með neytendur.

Hætta á synjun á aðgangi eða ósanngjörnum skilyrðum fyrir honum kallar á að viðvarandi ráðstafanir séu fyrir hendi til þess að tryggja að ávallt sé hægt að fá aðgang og að hægt sé að bregðast skjótt við svo koma megir í veg fyrir að ný fyrirtæki séu hrakin af markaðnum með því að draga mál á langinn. Telja verður að ákvarðanir sérhæfðs stjórnvalds sem vinnur eftir sérreglum fjarskiptalaga séu að öllu jöfnu fljótlegri leið til þess að tryggja aðgang á eðlilegum kjörum, heldur en ákvarðanir sem byggðar eru á almennum samkeppnisreglum. Meðal annars er ákvæði í lögum um PFS þess efnis að stofnunin geti tekið bráðabirgðaákvörðun í málum við vissar kringumstæður og hefur þeirri heimild alloft verið beitt í framkvæmd.

Þegar fyrirtæki freista þess að koma inn á fjarskiptamarkað, þar sem þörf er á að leggja í umtalsverðan óafturkræfan kostnað, er nauðsynlegt að fyrirsjáanlegt sé hvaða aðgang hægt er að fá að þeim netum sem til staðar eru og á hvaða kjörum. Ef óvissa er um slík atriði fælir það fyrirtæki og fjárfesta frá markaðnum. Úrræði fjarskiptalaga sem felast í fyrirfram kvöðum um aðgang og tengda þætti, eins og t.d. birtingu viðmiðunartilboðs, eru mun betur til þess fallin að auka fyrirsjáanleika á markaði sem þessum, heldur en almennar samkeppnisreglur sem gera ráð fyrir að gripið sé inn í eftir á ef misbeiting markaðsráðandi stöðu kemur upp. Í slíkum málum þar sem gripið er inn í eftirá er mjög erfitt að segja fyrir um hver niðurstaða og afgreiðslutími máls kemur til með að verða.

Kvaðir sem PFS leggur á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gilda þar til ný ákvörðun hefur verið tekin í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar þar sem samráð hefur verið haft við markaðsaðila og ESA. Gagnsæi og fyrirsjáanleiki slíks fyrirkomulags er mun meiri en almennt gildir um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli almennra samkeppnislaga. Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 taka ekki sérstaklega á þörfum kaupenda á heimtaugamarkaði og því er hætta á að skaðlegar tafir gætu orðið ef aðili myndi krefjast aðgangs að tiltekinni heimtaugþjónustu á grundvelli almennra ákvæða sáttarinnar.

Að ofangreindu virtu er það fyrirhuguð niðurstaða PFS að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 dragi ekki að svo stöddu úr þörf á sérstökum kvöðum á markaði fyrir aðgang að heimtaugum nema að mjög takmörkuðu leyti. Reynslan hefur sýnt að þörf er á tíðum og umfangsmiklum afskiptum af markaðnum og skapa þarf fyrirsjáanleika varðandi aðgang samkeppnisaðila Skiptasamstæðunnar að netum Mílu. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er fremur almenns eðlis og tekur ekki með sértækum hætti á málefnum viðkomandi markaðar. Auk þess er enn sem komið er ekki komin nægileg reynsla á framkvæmd sáttarinnar. Því telur PFS nauðsynlegt að viðhalda kvöðum samkvæmt lögum um fjarskipti á markaðnum. PFS hyggst því ekki leggja til breytingar á kvöðum þeim sem boðaðar voru í framangreindum frumdrögum á viðkomandi markaði vegna tilkomu sáttarinnar, að öðru leyti en því sem fjallað verður um í kafla 5 hér að neðan.

2.3 Fyrirhugaðar breytingar á markaði 5 vegna sáttarinnar

Í 8. gr. sáttarinnar er að finna almenn ákvæði um aðgang að kerfum og þjónustu Mílu. Mílu er skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir aðgangi að fjarskiptanetum og annarri aðstöðu félagsins. Í 9. gr. sáttarinnar er síðan kveðið sérstaklega á um að Míla skuli veita Símanum og keppinautum hans bitastraumsaðgang.

Samkvæmt 10. gr. sáttarinnar skal Míla upplýsa alla viðskiptavinina sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti. Ennfremur skal Míla skv. 11. gr. sáttarinnar tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn hennar búa yfir um einstaka viðskiptavinina félagsins berist ekki til Skipta, systurfélaga Mílu eða annarra viðskiptavina hennar, að frátöldum þeim deildum sem heimilt er að veita Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. sáttarinnar, ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu.

Í sáttinni er ekki kveðið á um framboð á sérstaklega tilteknum heildsöluþjónustum hjá Mílu ef undan er skilinn bitastraumsaðgangur sem kveðið er á um í 9. gr. sáttarinnar. Ekki er þar fjallað með ítarlegum hætti hvernig framboði á bitastraumsaðgangi skuli háttað og engin ákvæði eru um eftirlit með heildsölugjaldskrá fyrir slíkan aðgang. Ákvæðið kveður fyrst og fremst á um jafnræði aðila.

PFS hefur skoðað hvort ofangreind ákvörðun Samkeppniseftirlitsins dragi á einhvern hátt úr þörf á kvöðum á viðkomandi markaði. Þegar metið er hvort almennar samkeppnisreglur dugi til að leiðrétta markaðsbrest þarf að hafa í huga hvort umfangsmiklar aðgerðir þarf til, hvort hafa þurfi afskipti oft og án tafa og hvort sérstakra aðgerða sé þörf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika á markaðnum.

Umfangsmiklar aðgerðir eru helst nauðsynlegar þegar fyrirtæki sem ræður yfir ómissandi aðstöðu neitar að veita öðrum aðgang og stjórnvöld þurfa að koma á aðgangi með fyrirmælum til viðkomandi fyrirtækis og e.t.v. skipuleggja tilhögun aðgangs með afskiptum af verðlagningu og öðrum skilmálum.

Eins og fram kemur í frumdrögunum telur PFS að viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar á viðkomandi markaði, sem felast m.a. í því að erfitt er að koma sér upp aðstöðu í líkingu við þá sem stærsta fyrirtækið á markaðnum hefur yfir að ráða. Smærri fjarskiptafyrirtæki þurfa að treysta á að fá aðgang að neti Mílu til þess að geta sinnt viðskiptavinum um allt land. Ekkert annað net nær til allra byggðra svæða á landinu.

Á markaði fyrir bitaustumstengingar hefur þurft viðvarandi aðgerðir til þess að tryggja aðgengi á sanngjörnum kjörum. Nauðsynlegt hefur verið að setja upp viðamikið eftirlit með gjaldskrá með tilheyrandi kostnaðargreiningum til þess að tryggja að allir kaupendur á markaðnum geti gengið að því vísu að fá aðgang á jafnræðisgrundvelli og gegn gjaldi sem er ekki umfram kostnað að teknu tilliti til hæfilegs hagnaðar Mílu.

Reynslan sýnir að ekki verða öll vandamál á markaðnum leyst með einni ákvörðun, heldur er reglulega þörf á inngripi. PFS hefur á síðastliðnum árum þurft að grípa alloft inn í og taka ákvörðun í málum er varða bitastraumsþjónustu. Má þar helst nefna eftirtaldir ákvarðanir PFS:

- [8/2008](#) um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir breiðbandsaðgang, dags. 18. apríl 2008.
- [15/2008](#) ágreiningur Vodafone og Símans um afslátt af verði fyrir bitastraumsaðgang til endursölu, dags. 18. júlí 2008.
- [23/2009](#) vegna kvörtunar Gagnaveitu Reykjavíkur vegna hýsingargjalda Mílu, dags. 30. desember 2009.
- [7/2010](#) varðandi kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang, dags. 26. mars 2010.
- [11/2010](#) um trúnað tiltekinna upplýsinga við birtingu ákvörðunar PFS nr. 7/2010, dags. 5. maí 2010.
- [12/2010](#) um breytingar á skilmálum viðmiðunartilboðs Símans um bitastraumsaðgang, dags. 19. maí 2010.
- [38/2012](#) um aðgangsleið 1 hjá Símanum, dags. 14. desember 2012.

- Fyrirhuguð ákvörðun varðandi kostnaðargreiningu fyrir bitastraumsaðgang (aðgangsleiðir 1-3), dags. 20. desember 2013.

Af þessari upptalningu má sjá að oft er þörf á aðgerðum fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldsins. Þess er vart að vænta að samkeppnisyfirvöld hafi tök á svo tíðum aðgerðum á einum undirmarkaði fjarskiptanna. Ennfremur hafa þær aðgerðir sem þurft hefur að grípa til verið mjög sértækar, byggðar á sérstökum lagareglum og sérþekkingu PFS. Oft er um ákvarðanir að ræða er varða hámarks heildsöluverð sem Samkeppniseftirlitið hefur ekki heimild til að hlutast til um.

Oft eru miklir hagsmunir bundnir við það að fá aðgang að bitastraumi án tafar. Það getur reynst ómögulegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að hefja starfsemi á nýjum svæðum ef ekki fæst aðgangur að bitastraumi á svæðinu. Ef nýjum fyrirtækjum er synjað um aðgang eða aðgangur gerður óhagkvæmur með of háu verði eða ósanngjörnum skilyrðum er hætt við að verulegt tjón verði bæði hjá viðkomandi fyrirtæki og eins fyrir markaðinn í heild sinni og þar með neytendur.

Hætta á synjun á aðgangi eða ósanngjörnum skilyrðum fyrir honum kallar á að viðvarandi ráðstafanir séu fyrir hendi til þess að tryggja að alltaf sé hægt að fá aðgang og að hægt sé að bregðast skjótt við svo koma megir í veg fyrir að ný fyrirtæki séu hrakin af markaðnum með því að draga mál á langinn. Telja verður að ákvarðanir sérhæfðs stjórnvalds, sem vinnur eftir sérreglum fjarskiptalaga, séu að öllu jöfnu fljótlegri leið til þess að tryggja aðgang á eðlilegum kjörum, heldur en ákvarðanir sem byggðar eru á almennum samkeppnisreglum. Meðal annars er ákvæði í lögum um PFS þess efnis að stofnunin geti tekið bráðabirgðaákvörðun í málum við vissar kringumstæður og hefur þeirri heimild alloft verið beitt í framkvæmd.

Þegar fyrirtæki freista þess að koma inn á fjarskiptamarkað, þar sem þörf er á að leggja í umtalsverðan óafturkræfan kostnað, er nauðsynlegt að fyrirsjáanlegt sé hvaða aðgang er hægt að fá að þeim netum sem til staðar eru og á hvaða kjörum. Ef óvissa er um slík atriði fælist það fyrirtæki og fjárfesta frá markaðnum. Úrræði fjarskiptalaga sem felast í fyrirfram kvöðum um aðgang og tengda þætti, eins og t.d. birtingu viðmiðunartilboðs, eru mun betur til þess fallin að auka fyrirsjáanleika á markaði sem þessum, heldur en almennar samkeppnisreglur sem gera ráð fyrir að gripið sé inn í eftir á ef misbeiting markaðsráðandi stöðu kemur upp. Í slíkum málum þar sem gripið er inn í eftirá er mjög erfitt að segja fyrir um hver niðurstaða og afgreiðslutími máls kemur til með að verða.

Kvaðir sem PFS leggur á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gilda þar til ný ákvörðun hefur verið tekin í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar þar sem samráð hefur verið haft við markaðsaðila og ESA. Gagnsæi og fyrirsjáanleiki slíks fyrirkomulags er mun meiri en almennt gildir um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli almennra samkeppnislaga. Kvaðir sem lagðar voru á með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 taka ekki sérstaklega á þörfum kaupenda á bitastraumsmarkaði, að öðru leyti en að tryggja jafnræði aðgangs, og því er hætta á að skaðlegar tafir gætu orðið ef aðili myndi krefjast aðgangs að tiltekinni bitastraumsþjónustu á grundvelli umræddrar 9. gr. sáttarinnar eingöngu og ekki væri kvaðir fyrir hendi af hálfu PFS.

Að ofangreindu virtu er það fyrirhuguð niðurstaða PFS að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 dragi ekki að svo stöddu úr þörf á sérstökum

kvöðum á markaði fyrir bitastraumsaðgang nema að mjög takmörkuðu leyti. Reynslan hefur sýnt að þörf er á tíðum og umfangsmiklum afskiptum af markaðnum og skapa þarf fyrirsjáanleika varðandi aðgang samkeppnisaðila Skiptasamstæðunnar að netum Mílu. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er fremur almenns eðlis og tekur ekki með ítarlegum hætti á málefnum viðkomandi markaðar, nema að því er varðar jafnræði. Auk þess er enn sem komið er ekki komin nægileg reynsla á framkvæmd sáttarinnar. Því telur PFS nauðsynlegt að viðhalda kvöðum samkvæmt lögum um fjarskipti á markaðnum. PFS hyggst því ekki leggja til breytingar á kvöðum þeim sem boðaðar voru í framangreindum frumdrögum á viðkomandi markaði vegna tilkomu sáttarinnar, að öðru leyti en því sem fjallað er um í kafla 5 hér að neðan. PFS mun hins vegar skipta Símanum út fyrir Mílu á umræddum markaði, þar sem Míla hefur tekið yfir verkefni Símans á viðkomandi markaði.

III. Breyting á kvöðum um eftirlit með gjaldskrá

3.1 Árleg endurskoðun og samráð

PFS leggur til að sú breyting verði gerð á kvöðum um eftirlit með gjaldskrá á mörkuðum 4 og 5 (kaflar 8.4.5 og 10.4.5) í frumdrögunum að sett verði inn ákvæði um að gjaldskrár fyrir aðgang að heimtaugum og bitastraumi skuli endurskoðar árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreininga. Ný heildsölugjaldskrá fyrir heimtaugaleigu og aðgang að bitastraumi taka ekki gildi fyrr en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni.

3.2 Tilmæli framkvæmdastjórnar ESB

Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsnetum (NGA)¹.

Þó að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi ekki enn sem komið er sett samskonar tilmæli þá vísaði ESA í þau í athugasemdum sínum vegna ákvörðunar PFS nr. 15/2013 um endurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar. Þar lagði ESA til að PFS tæki tillit til þeirra leiðbeininga varðandi kostnaðargreiningaraðferðir sem framkvæmdastjórn ESB setti fram í tilmælunum, m.a. varðandi það að PFS skuli kveða skýrt á um hvenær endurskoða skuli kostnaðargreiningar.

3.2.1 Fyrirhugaðar breytingar á kvöð um eftirlit með gjaldskrá á markaði 4

Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsnetum (NGA) kemur fram að við val á aðferðafræði til að ákvarða aðgangsverð þarf m.a. að taka tillit til eftirfarandi markmiða²:

- Aðferðafræðin við ákvörðun aðgangsverða þarf að leiða til aðgangsverða sem líkir eftir verðmyndun á virkum samkeppnismarkaði.

¹ Commission Recommendation of 11.9.2013 on Consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment.

² Sjá nánari tilgreiningu í 25 til 28 töluliðum inngangsorða tilmælanna.

- Aðferðafræðin þarf að tryggja að kostnaður hjá hagkvæmt reknu fjarskiptafyrirtæki sé endurheimtur ásamt hæfilegri arðsemi af bundnu fjármagni.
- Aðferðafræðin þarf að stuðla að því að tryggður sé hagkvæmur aðgangur (efficient entry) að fjarskiptanetum en að jafnframt sé til staðar hvati til fjárfestingar („build-or-buy“ signal), sérstaklega í næstu kynslóðar aðgangsnetum (NGA).
- Aðferðafræðin á að tryggja gagnsæi og samræmi innan Evrópusambandsins.

Að mati framkvæmdastjórnarinnar er BU-LRIC+ aðferðafræðin best til þess fallin að uppfylla þau markmið sem taka þarf tillit til þegar verð fyrir heildsöluaðgang eru ákvörðuð. Framkvæmdastjórnin hefur skoðað nýlegar niðurstöður úr BU-LRIC+ líkönum og út frá því áætlað að niðurstaðan úr slíkum líkönum muni skila verðum fyrir fullan aðgang að koparheimtaugum í Evrópusambandinu á ákveðnu verðbili³. Stefnt er að því að þær eftirlitsstofnanir sem ekki nota það kostnaðarlíkan sem lagt er til, stuðli að því að verð fyrir fullan aðgang að heimtaugum fari ekki út fyrir þetta verðbil.

Eins og nefnt var í frumdrögum á greiningu á markaði fyrir heildsöluaðgang að föstum aðgangsnetum (markaður 4) þá telur PFS að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu gangverðs BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Samkvæmt 42. gr. tilmælanna þá er eftirlitsstofnunum heimilt að halda áfram að beita þeirri kostnaðargreiningaraðferð sem, við gildistöku tilmælanna, skilaði verði fyrir fullan aðgang að heimtaug innan verðbilsins sem tilgreint er í 41. gr. tilmælanna. Eins og fram kom í ákvörðun PFS 15/2013 um endurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir koparheimtaugar þá skilaði kostnaðargreining Mílu verði fyrir fullan aðgang að heimtaug sem svarar til 8,5 € miðað við meðalgengi síðasta ársfjórðungs 2012 og er það verð því innan verðbilsins samkvæmt tilmælunum. Því er sú fyrirætlun PFS að heimila Mílu að endurskoða kostnaðargreiningu sína við ákvörðun verðs fyrir koparheimtaugabjónustu í samræmi við 42. gr. tilmælanna.

PFS hyggst hafa tilmælin til hliðsjónar (og væntanlegra samhljóða tilmæli ESA), við mat sitt á niðurstöðu kostnaðargreiningar Mílu á koparheimtaugabjónustu. Ef kostnaðargreining Mílu fyrir aðgang að heimtaugum skilar niðurstöðu sem PFS telur ekki ásættanlega að teknu tilliti til tilmælanna mun PFS hafna slíkri niðurstöðu.⁴ Taki PFS ákvörðun um að hafna niðurstöðum kostnaðargreiningar um verð fyrir aðgang að koparheimtaugum mun stofnunin ákvarða verð út frá meðaltali þeirra aðgangsverða sem ákvörðuð eru af eftirlitsstofnunum á sambærilegum samkeppnismörkuðum og eru í samræmi við framangreind tilmæli. Með því telur PFS að markmiðunum sem höfð eru til hliðsjónar við val á aðferðafræði við ákvörðun aðgangsverða, eins og þau eru skilgreind í tilmælunum og nefnd eru hér að framan, sé náð.

PFS leggur því til að sú breyting verði gerð á kvöðum um eftirlit með gjaldskrá á markaði 4 (kafli 8.4.5) í frumdrögnum að sett verði inn ákvæði um að gjaldskrá fyrir

³ Verðbilið sem tilgreint er í tilmælunum er 8 til 10 € m.v. verðlag ársins 2012.

⁴ PFS getur þó samþykkt verð fyrir aðgang að heimtaugum sem liggja utan þess verðbils sem tilgreint er í tilmælunum ef um sérstakar aðstæður er að ræða. Slíkar aðstæður geta t.d. skapast vegna mikilla breytinga á gengi íslensku krónunnar.

aðgang að heimtaugum skuli endurskoðar árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreininga. Ný heildsölugjaldskrá fyrir heimtaugaleigu mun ekki taka gildi fyrr en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni.

3.2.1 Fyrirhugaðar breytingar á kvöð um eftirlit með gjaldskrá á markaði 5

Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsnétum (NGA)⁵ kemur fram að við val á aðferðafræði til að ákvarða aðgangsverð þarf m.a. að taka tillit til eftirfarandi markmiða⁶:

- Aðferðafræðin við ákvörðun aðgangsverða þarf að leiða til aðgangsverða sem líkir eftir verðmyndun á virkum samkeppnismarkaði.
- Aðferðafræðin þarf að tryggja að kostnaður hjá hagkvæmt reknu fjarskiptafyrirtæki sé endurheimtur ásamt hæfilegri arðsemi af bundnu fjármagni.
- Aðferðafræðin þarf að stuðla að því að tryggður sé hagkvæmur aðgangur (efficient entry) að fjarskiptanetum en að jafnframt sé til staðar hvati til fjárfestingar („build-or-buy“ signal), sérstaklega í næstu kynslóðar aðgangsnétum (NGA).
- Aðferðafræðin á að tryggja gagnsæi og samræmi innan Evrópusambandsins.

Að mati framkvæmdastjórnarinnar er BU-LRIC+ aðferðafræðin best til þess fallin að uppfylla þau markmið sem taka þarf tillit til þegar verð fyrir heildsöluáðgang eru ákvörðuð.

Eins og nefnt var í frumdrögum á greiningu á markaði fyrir breiðbandsaðgang í heildsölu (markaður 5) þá telur PFS að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu gangverðs BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi.

PFS hyggst hafa tilmælin til hliðsjónar (og væntanlegra samhljóða tilmæli ESA), við mat sitt á niðurstöðu kostnaðargreiningar Mílu á bitastraumsaðgangi. Ef kostnaðargreining Mílu fyrir bitastraumsaðgang skilar niðurstöðu sem PFS telur ekki vera ásættanlega þegar horft er til gjaldskráa á sambærilegum samkeppnismörkuðum mun PFS hafna slíkri niðurstöðu. Stofnunin mun þá endurskoða þá aðferð sem beitt er og beita verðsamanburði eða annarri aðferð, í þeim tilgangi að skila niðurstöðu sem er í samræmi við markmið framkvæmdastjórnar ESB samkvæmt tilmælum um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsnétum (NGA).

PFS leggur því til að sú breyting verði gerð á kvöðum um eftirlit með gjaldskrá á markaði 5 (kafla 10.4.5) í frumdrögnum að sett verði inn ákvæði um að gjaldskrá fyrir aðgang að bitastraumi skuli endurskoðar árlega í samræmi við árlega uppfærslu

⁵ Commission Recommendation of 11.9.2013 on Consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment.

⁶ Sjá nánari tilgreiningu í 25 til 28 tölulíðum inngangsorða tilmælanna.

kostnaðargreininga. Ný heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að bitastraumi mun ekki taka gildi fyrr en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni.

IV. Aðgangssleið 4 og kostnaðargreining hennar felld brott

4.1 Almenn

Í kafla 10.4.1 í frumdrögunum er fjallað um aðgangskvöð á markaði 5. Í málsgrein 811 er tekið fram að sé þess óskað skuli Síminn (nú Míla) annast sendingu á bitastraumsaðgangi um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Símans (aðgangssleiðir 1-3). Þá kom fram að í því skyni að stuðla að þróun markaðarins hefði PFS að auki í hyggju að mæla fyrir um að Símanum bæri að bjóða fjarskiptafyrirtækjum sem veita bandbreiða þjónustu bitastraumsaðgang til endursölu í formi tengingar við Internetið (aðgangssleið 4).

Í kafla 10.4.5 er síðan fjallað um kvöð um eftirlit með gjaldskrá á markaði 5. Þar er m.a. gert ráð fyrir að Síminn (nú Míla) skuli kostnaðargreina framangreindar aðgangssleiðir 1-4.

4.2 Fyrirhugaðar breytingar á aðgangskvöð á markaði 5

PFS hyggst fella niður kvöð í kafla 10.4.1 um aðgang samkvæmt ofangreindri aðgangssleið 4, þ.e. með endursölu á bandbreiðri þjónustu í formi tengingar við Internetið. Í fyrsta lagi veitir Míla ekki aðgang að Internetinu og þessari kvöð þyrfti því að vera beint að Símanum sem internetþjónustuaðila Skiptasamstæðunnar. Í öðru lagi hefur það sýnt sig á undanförunum árum að rekstur internetþjónustu sem slíkrar er ekki þess eðlis að aðgangshindranir séu verulegar við stofnun slíkra fyrirtækja, hafi þau aðgang að fullnægjandi bitastraumsaðgangi sem samsvarar aðgangssleiðum 1, 2 eða 3. Í þriðja lagi hefur engin eftirspurn verið eftir aðgangssleið 4, frá því að kvaðir voru settar á með ákvörðun PFS nr. 8/2008, sem m.a. fól í sér slíkan aðgang. Að auki þarf að hafa í huga að internetþjónusta fellur ekki undir heildsölumarkað fyrir bitastraumsaðgang. Þar fyrir utan er það hluti sáttar á milli Skipta og Samkeppniseftirlitsins að Síminn skuli bjóða endursölu internetþjónustu sinnar sem heildsölupjónustu í samræmi við aðgangssleið 4.

PFS hyggst ennfremur fella niður kvöð í kafla 10.4.5 um að kostnaðargreining vegna gjaldskrár skuli ná yfir aðgangssleið 4.

V. Styttri tilkynningartími Mílu vegna nýframkvæmda og uppfærslu kerfa á markaði 4 og 5

5.1 Almenn

PFS hyggst breyta tímafrestum á markaði 4 og 5 að teknu tilliti til þess að flutningur bitastraumsþjónustu frá Símanum til Mílu, sem átti sér stað í byrjun september 2013 í kjölfar sáttarinnar, minnkar hættu á að Síminn njóti forskots með aðgengi að upplýsingum um þróun og útbreiðslu kerfa.

5.2 Fyrirhugaðar breytingar á jafnræðiskvöð og gagnsæiskvöð á markaði 4

Í kafla 8.5.2 um kvöð um jafnræði í frumdrögunum (málgrein 671) er lagt til að Míla tilkynni tengdum og ótengdum aðilum um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara, sem skal ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 1 ár.

PFS hyggst stytta þennan frest í 6 mánuði, þar sem svo langur tilkynningarfrestur á markaði sem er í nokkuð örri þróun um þessar mundir telst varla í samræmi við meðalhóf. Málgreinar 671 og 684 í frumdrögunum breytist því til samræmis.

Þá hyggst PFS lengja fresti vegna gerðar þjónustu- og gæðaviðmiðunarsamninga einnig úr 3 mánuðum í 6 mánuði frá birtingu ákvörðunar sem og frest til birtingar lykilframmistöðupáttá.

Í kafla 8.4.3 um kvöð um gagnsæi í frumdrögunum hyggst PFS lengja frest Mílu til að leggja fram viðmiðunartilboð um opinn aðgang að heimtaugum úr 3 mánuðum í 6 mánuði. Málgreinum 694 og 697 í frumdrögunum verður breytt í þá veru.

Nýtt viðmiðunartilboð samkvæmt þeim tillögum að kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu felur í sér umtalsverðar breytingar frá fyrra viðmiðunartilboði og til að mæta því er fresturinn lengdur.

5.3 Fyrirhuguð breyting á jafnræðiskvöð á markaði 5

Í kafla 10.4.2 um jafnræði á bitastraumsmarkaði var í málgrein 834 frumdrögunum lögð sú kvöð á Símann að heildsöluarmur fyrirtækisins birti með sama fyrirvara fyrir eigin smásölu sem og ótengdum aðilum fyrirætlanir um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun bitastraumskerfis félagsins (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með að minnsta kosti 6 mánaða fyrirvara. Fyrirvari þessi var hafður 6 mánuðir í ljósi þess að heildsala og smásala þjónustunnar var innan sömu einingar, Símans, og til þess fallinn að gefa smásölum í samkeppni við Símann tækifæri að byggja upp þjónustu og undirbúa sölustarf.

Í ljósi þess að bitastraumspjónusta í heildsölu er nú flutt til Mílu í kjölfar umræddrar sáttar sem tryggja á aðskilnað á milli fyrirtækjanna, hyggst PFS stytta þennan frest í 3 mánuði þar sem Míla mun tilkynna slíkar fyrirætlanir um útbreiðslu og þróun bitastraumskerfa sinna til allra aðila markaðarins með sama hætti. PFS telur þetta samræmast betur meðalhófsreglu. Málgreinar 834 og 848 í frumdrögunum breytast því til samræmis.

PFS telur eðlilegt að stytta þennan frest í 3 mánuði sökum örrar þróunar á markaðinum og ekki er lengur fyrir hendi sama hættu og fyrr að Síminn njóti forskots í ljósi betri og ítarlegri upplýsinga um fyrirhugaða þróun og útbreiðslu bitastraumspjónustu.

Þá hyggst PFS lengja fresti vegna gerðar þjónustu- og gæðaviðmiðunarsamninga einnig úr 3 mánuðum í 6 mánuði frá birtingu ákvörðunar sem og frest til birtingar lykilframmistöðupáttá.

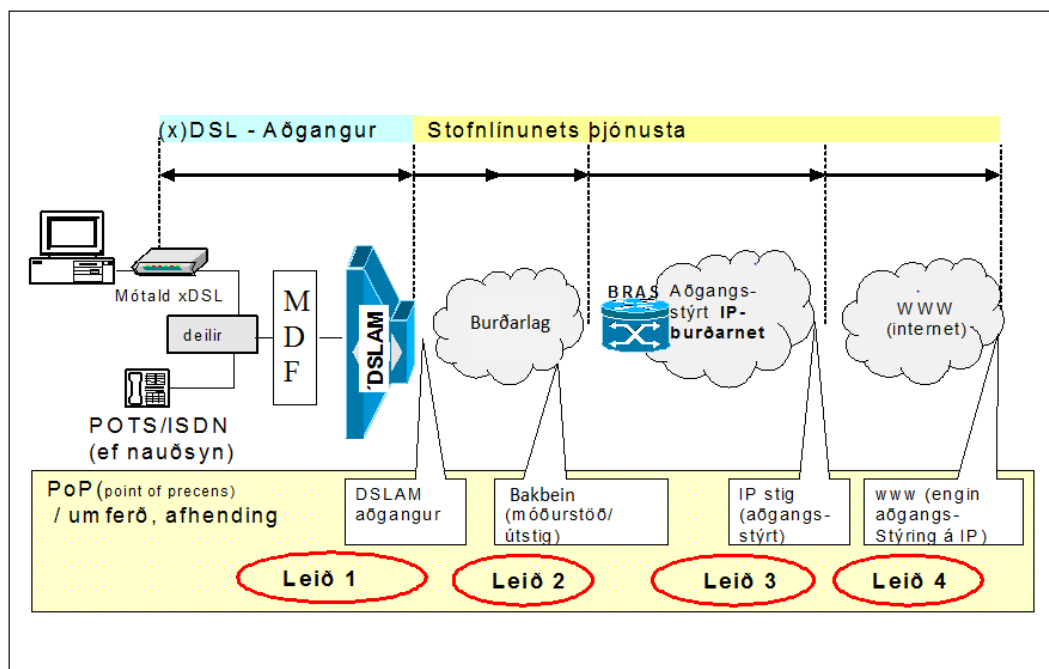
VI. Aðgangsléið 2 sem valkostur við veitingu bitastraumsaðgangs

6.1 Almenn

Í kafla 10.4.1 í frumdrögum er fjallað um aðgangskvöð á Símann (nú Míla) á markaði 5. Í málsgrein 801 er vísað til meginreglunnar um aðgang í 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga þar sem mælt er fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skuli verða við *eðlilegum og sanngjörnum* beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum eða tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem PFS setur.

Í málsgrein 811 er tekið fram að sé þess óskað skuli Síminn (nú Míla) annast sendingu á bitastraumsaðgangi um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Símans (aðgangsléiðir 1-3). Leiðunum er lýst með eftirfarandi hætti:

1. Í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símstöðvar og/eða tengigrind ljósleiðara í símstöð, götuskáp eða öðru tækjarými (A1).
2. Eftir ATM/IP flutning í stofnlínuneti Símans, þ.e. Síminn annast flutning á merkjunum frá DSLAM og/eða tengigrind ljósleiðara til tengipunkts annars fjarskiptafyrirtækis við ATM/IP stofnlínunetið (A2).
3. Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Símans að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið (A3).



Í málsgrein 812 kemur fram að við útfærslu ofangreindra aðgangsléiða teldi PFS eðlilegt að taka tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Í tilfelli aðgangsléiðar 1 í VDSL gæti það t.d. reynst hagkvæmt að veita aðganginn frá einhvers konar hnútpunkti þar sem tengingum úr mörgum götuskápum væri safnað saman. Slíkar útfærslur gætu því

borið einkenni mismunandi aðgangssleiða, t.d. verið á stigi sem telja mætti á milli aðgangssleiðar 1 og 2.

Í málsgrein 813 kemur fram að í tilfelli opins sýndarnetsaðgangs að heimaugahluta (VULA) með VDSL tækni væri aðgangur veittur í tengiskilum sem væru á aðgangssleið 3, fléttað saman við aðgang að heimauginni sjálfri, þ.e. efra tíðnisviði koparheimaugar.

Í málsgrein 814 kemur svo fram að auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs væri lögð skylda á Símann (nú Míla) um hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg væri til þess að bitastraumsaðgangur kæmi að fullum notum og þjónaði þeim tilgangi sem til væri ætlast.

Með ákvörðun PFS nr. 38/2012, dags. 14. desember 2012, leysti stofnunin úr ágreiningsmáli á milli Símans og Vodafone í tengslum við aðgangssleið 1. Niðurstaða PFS var sú að Síminn skyldi verða við beiðni Vodafone um aðgang að aðgangssleið 1 í xDSL, þ.m.t. VDSL, með margvarps- og VoIP möguleikum á kostnaðargreindum verðum, án ástæðulauss dráttar. Ljúka skyldi öllum prófunum og innleiðingu ferla í tengslum við umræddan aðgang eigi síðar en 1. febrúar 2013.

Þá kom fram að í tilviki VDSL, þar sem DSLAM búnaður væri staðsettur í götuskápum væri Símanum heimilt, að svo stöddu, að veita umræddan aðgang í búnaði í símsstöðvum, enda gæti slíkur búnaður flokkast undir búnað sem væri sambærilegur DSLAM í þessu sambandi. Slík lausn skyldi þó ekki fela í sér aukinn kostnað fyrir Vodafone.

Ennfremur kom fram að heildsöluskiptar skyldu notaðir í öllum tilvikum. Þegar Vodafone hefði formlega skuldbundið sig til að panta heildsöluskipta skyldu ekki líða meira en 3 mánuðir þar til þeir væru formlega komnir í notkun og formleg veiting þjónustunnar hæfist. Vodafone skyldi greiða nánar tiltekið stofngjald fyrir hvern heildsöluskipti, vegna kostnaðar við uppsetningu, frágang og skilgreiningar í DSLAM VLAN stillingum á móti viðkomandi heildsöluskipti. Þá skyldi Vodafone greiða nánar tiltekið mánaðarlegt fjárfestingar- og rekstrarkostnaðargjald fyrir skiptana (mishátt eftir því hvort um 1 Gb/s eða 10 Gb/s skipta er að ræða). Umrædd mánaðargjöld skyldu lækka hlutfallslega við tilkomu nýs aðila í umrædda þjónustu. Ofangreindur kostnaður skyldi vera algjörlega aðskilinn frá mánaðarlegum aðgangsgjöldum fyrir xDSL þjónustu. Umrædd verð væru bráðabirgðaverð sem gilda myndu þar til PFS hefði samþykkt kostnaðargreind verð Símans.

Ofangreind niðurstaða varðandi stofngjald fyrir heildsöluskipta gerði ráð fyrir að Síminn tæki þátt í kostnaði við heildsöluskiptana á móti Vodafone.

6.1 Fyrirhugaðar breytingar á aðgangskvöðinni á markaði 5

PFS telur að framangreind ákvörðun PFS nr. 38/2012 eigi ekki eins vel við eftir að Míla tók við bitastraumsþjónustunni af Símanum í byrjun september sl. í kjölfar sáttarinnar. Míla er hreinn netrekandi á heildsölustigi en stundar ekki smásölustarfsemi í samkeppni við ótengda aðila eins og Síminn. Þar af leiðandi telur PFS að ekki sé eðlilegt að netrekandi á borð við Mílu innheimti sérstakt stofngjald og

mánaðargjald vegna tiltekinna kerfishluta, svo sem netskipta eins og umræddir heildsöluskiptar teljast. Slíkt tíðkast almennt ekki við veitingu bitastraumsþjónustu í heildsölu né almennt í heildsölupjónustu Mílu með þeim hætti sem hér um ræðir.

Út frá hagkvæmnissjónarmiðum telur PFS að aðgangssleið 2 geti verið hentugri lausn en aðgangssleið 1 við vissar kringumstæður. Á það einkum við í dreifbýli þar sem færri tengingar eru í hverri símsstöð en í þéttbýlinu. Til að stuðla að aukinni hagræðingu í veitingu bitastraumsþjónustu í heildsölu hyggst PFS setja sérstaka skilmála um framboð á aðgangssleið 2. Berist Mílu sanngjörn og eðlileg beiðni um aðgangssleið 2 skal Míla verða við slíkri beiðni. Mílu skal heimilt, að fyrirframfengnu samþykki PFS, að draga til baka framboð aðgangssleiðar 1 fyrir tiltekin landsvæði, þar sem aðgangssleið 2 er hagkvæmari kostur. Aðgangssleið 2 skal uppfylla allar sömu kröfur og gerðar eru til aðgangssleiðar 1 varðandi þjónustuframboð, gæðastýringar, margvarpstækni (e. Multicast), samskiptahætti og svo framvegis.

Að ofangreindu virtu hyggst PFS breyta því fyrirkomulagi sem gildi tók með ákvörðun 38/2012 um aðgangssleið 1, þ.e. að kostnaður við heildsöluskipta sé greiddur beint af kaupanda aðgangssleiðarinnar, enda verði kerfishögun á forræði Mílu og ákvörðun um hvort nota beri heildsöluskipta eða aðra lausn á forræði fyrirtækisins.

Taki Míla þá ákvörðun að notast áfram við heildsöluskipta skal sá kostnaður reiknast inn í hefðbundin aðgangsverð að undangenginni kostnaðargreiningu og samþykki PFS. Míla skal skila kostnaðargreiningunni til PFS í síðasta lagi sex mánuðum frá birtingu ákvörðunar um heildsölumarkað fyrir breiðbandsaðgang. Núverandi gjaldskrá Mílu fyrir heildsöluskipta skal gilda þar til endurskoðuð gjaldskrá liggur fyrir og hefur verið samþykkt af PFS.