



26. mars 2013

Ákvörðun nr. 6/2013

## Breytingar á skipulagi Skiptasamstæðunnar og aðrar aðgerðir til þess að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði

### Efnisyfirlit

	<b>bls.</b>
I. INNGANGUR .....	3
II. AÐDRAGANDI MÁLSINS OG MEGINATRIÐI ÞESS .....	3
III. MÁLIN SEM LOKIÐ ER MEÐ GERÐ SÁTTARINNAR .....	7
1. Rannsókn á sértækum samkeppnishamlandi aðgerðum Símans gegn Nova, sbr. andmælaskjal, dags. 11.06.2012 .....	7
2. Rannsókn á misnotkun Símans hf. á markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaði, sbr. andmælaskjal, dags. 23.02.2012 .....	8
3. Rannsókn á brotum Símans á 11. gr. samkeppnislaga og ákvörðun nr. 10/2005, sbr. andmælaskjal, dags. 30.4.2012 .....	9
4. Rannsókn vegna hegðunar Símans í tengslum við markaðssetningu á þjónustuleiðinni „Núllið“, sbr. erindi Nova frá 15.09.2008 .....	9
5. Erindi frá Vodafone, dags.02.04.2012, um meinta misnotkun Símans á markaði fyrir heimasíma .....	10
6. Erindi frá Vodafone, dags. 01.06.2012, um meint brot Símans og Tals á heildsölumarkaði fyrir farsímapjónustu .....	11
7. Erindi frá Tali, dags. 14.11.2012, vegna takmarkana Símans á aðgangi að heildsölumarkaði fyrir sjónvarpsdreifingu um ADSL eða ljósleiðara.....	12
IV. MÁLSMEÐFERÐ Í KJÖLFAR SÁTTABEIÐNI.....	14
1. Upphaf sáttaviðræðna .....	14
2. Drög að sátt og málsmeðferð í kjölfarið .....	15
3. Um athugasemdir Nova vegna málsmeðferðar.....	17
V. NIÐURSTAÐA .....	20
1. Skipulag Skiptasamstæðunnar og forsaga hennar .....	20
2. Markaðir og staða fyrirtækja á þeim.....	23
3. 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins .....	24
4. Háttsemi Skipta og viðurlög .....	25
4.1 Um athugasemdir Nova.....	26
5. Aðgerðir til þess að efla samkeppni.....	31
5.1 Markmið aðgerðanna og bakgrunnur.....	31
5.1.1 Umfjöllun á vettvangi OECD .....	33
5.1.2 Rannsóknir í Bandaríkjunum.....	35
5.1.3 EES/ESB-réttur .....	36



5.1.4	Aðgerðir í Bretlandi .....	40
5.1.5	Aðgerðir í Svíþjóð.....	42
5.1.6	Aðgerðir á Ítalíu .....	43
5.1.7	Aðgerðir í Póllandi .....	44
5.1.8	Aðgerðir í Ástralíu .....	45
5.1.9	Niðurstaða .....	47
5.2	Skýringar á einstaka skilyrðum sáttarinnar .....	53
5.2.1	Um I. kafla (Almenn ákvæði).....	53
5.2.2	Um II. kafla (Verksvið og sjálfstæði Mílu).....	54
5.2.3	Um III. kafla (Heildsöluviðskipti Mílu) .....	59
5.2.4	Um IV. kafla (Heildsala Símans).....	64
5.2.5	Um V. kafla (Aðrar aðgerðir til þess að efla samkeppni) .....	71
5.3.6	Um VI. kafla (Eftirlit með fyrirmælum sáttarinnar) .....	73
5.3.7	Um VII. kafla (Viðurlög, lok rannsókna o.fl.).....	75
VI.	ÁKVÖRÐUNARORÐ: .....	78



## I. INNGANGUR

Ákvörðun þessi er grundvölluð á sátt milli Skipta hf., Símans hf. og Mílu ehf. og Samkeppniseftirlitsins, sem felur í sér mikilsverðar breytingar á skipulagi fjarskipta á Íslandi. Með sáttinni er í fyrsta sinn gerður skýr aðskilnaður milli annars vegar grunnkerfa samstæðunnar og þjónustu við fjarskiptafyrirtæki sem tengist þessum grunnkerfum, og hins vegar smásölustarfsemi Símans. Samkvæmt sáttinni eru Skipti og dótturfélög bundin ítarlegum skilyrðum sem tryggja þetta og vinna þannig gegn því að staða Skipta í grunnfjarskipum sé nýtt til þess að skapa fyrirtækinu óeðilegt samkeppnisforskot. Með sáttinni er þannig leitast við að tryggja að Síminn og keppinautar hans sitji við sama borð þegar kemur að aðgangi að grunnfjarskiptakerfum og kaupum á fjarskiptaþjónustu af samstæðunni á heildsölustigi.

Þær breytingar sem kynntar eru með ákvörðun þessari geta, ef vel tekst til, haft mikil áhrif á þróun samkeppni á fjarskiptamarkaði á næstu árum. Er þess vænst að ákvörðunin leiði til virkari samkeppni en skapi um leið viðundandi viðskiptatraust á markaðnum. Þá er hið nýja skipulag líklegt til að hafa áhrif á framtíðarþróun fjarskiptakerfa hér á landi. Þar hefur Samkeppniseftirlitið lagt áherslu á að stuðlað verði að hagkvæmri nýtingu fjarskiptakerfa og nýtingu stærðarhagkvæmni eftir því sem kostur er, án þess þó að það komi niður á samkeppni.

Ítarlega er fjallað um þessar breytingar í ákvörðuninni hér á eftir.

## II. AÐDRAGANDI MÁLSINS OG MEGINATRIÐI ÞESS

Mál þetta varðar Skipti og dótturfélög þess Símann og Mílu. Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar kærur frá keppinautum Símans þar sem því hefur verið haldið fram að Síminn hafi brotið gegn banni samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Þá hafa á undanförunum árum fallið úrskurðir og dómar þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki innan Skiptasamstæðunnar hafi gerst brotleg við ákvæði samkeppnislaga, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 218/2012 og úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 1/2012, 10/2011 og 2/2002. Að sömu niðurstöðu hefur verið komist í málum fyrir Samkeppniseftirlitinu (áður samkeppnisráði) sem ekki hefur verið skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. t.d. ákvarðanir nr. 21/2005 og 17/2007.

Þann 27. september 2012 sendi Síminn Samkeppniseftirlitinu beiðni þar sem óskað var eftir viðræðum um hvort unnt væri að ljúka þeim málum sem til meðferðar eru hjá Samkeppniseftirlitinu með sátt.

Í 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005 segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að



vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

Með bréfi, dags. 5. október 2012, lýsti Samkeppniseftirlitið sig reiðubúið til að hefja viðræður um þá heildarsátt sem fólst í erindinu frá 27. september s.á. Taldi eftirlitið nauðsynlegt að Skipti tækju þátt í viðræðunum.<sup>1</sup> Í kjölfarið áttu sér stað margir viðræðufundir og ítarleg málsmeðferð vegna sáttaviðræðnanna. Verður henni nánar lýst hér á eftir.

Viðræður þessar leiddu til niðurstöðu og var sátt undirrituð þann 8. mars 2013. Við undirbúning sáttarinnar hafði Samkeppniseftirlitið nána samvinnu við Póst- og fjarskiptastofnun (PFS).

Í sáttinni er dreginn lærdómur af yfirstandandi rannsóknum, eldri málum og samkeppnislegum áhrifum af stöðu Skipta á fjarskiptamarkaðnum. Með sáttinni eru gerðar verulegar breytingar á skipulagi Skipta og þar með á íslenska fjarskipamarkaðnum. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að íslenska ríkið, sem var eigandi forvera Skipta, hafði einkarétt á að eiga og reka almennt fjarskiptanet á Íslandi. Jafnframt hafði íslenska ríkið einkarétt á að veita talsíma- og farsímaþjónustu og voru grunnfjarskiptakerfi landsins byggð upp á þeim forsendum. Skipti og forverar samstæðunnar höfðu því um árabíl lögbundið einkaleyfi til að veita fjarskiptaþjónustu á Íslandi, eða allt til 1. janúar 1998. Forverar Skipta höfðu því um áratugaskeið einokunaraðstöðu í fjarskiptarekstri og byggðu í skjóli þeirrar stöðu upp víðfemt og öflugt fjarskiptakerfi.

Með lögum nr. 75/2001 um sölu ríkissjóðs á hlutafé í Landssíma Íslands hf. var ríkissjóði veitt heimild til þess að selja allt hlutafé í Landssíma Íslands hf. (forvera Skipta) og var fyrirtækið selt árið 2005.<sup>2</sup>

Af framangreindu leiðir að Skipti er eigandi og rekstraraðili grunnfjarskiptakerfisins og hefur það veitt samstæðunni verulegt forskot. Til þess að geta keppt á fjarskiptamarkaði þurfa keppinoutar aðgang, að meira eða minna leyti, að grunnfjarskiptakerfinu. Sökum þess eru keppinoutar Skipta óhjákvæmilegir viðskiptavinir samstæðunnar. Skipti hefur stjórnað tæknilegri uppbyggingu grunnkerfisins eftir eigin þörfum og að vissu marki ráðið því hvenær keppinoutarnir geta boðið viðskiptavinum sínum nýja þjónustu. Eignarhaldið að óbreyttu leiðir til hættu á mismunun, að misfarið sé með trúnaðarupplýsingar og öðrum samkeppnishömlum vegna þeirrar stöðu Skipta að vera helsti keppinoutur þeirra sem þurfa að kaupa af félaginu grunnfjarskiptaþjónustu.

<sup>1</sup> Í ákvörðun þessari verður vísað til Skipta, Símans og Mílu í einu lagi sem „Skipti/samstæðan“ nema annað sé tekið fram.

<sup>2</sup> Í umsögn sinni til samgöngunefndar Alþingis, um frumvarp sem varð að lögum nr. 75/2001, bentu samkeppnisyfirvöld á hættu á samkeppnishömlum ef grunnfjarskiptanetið myndi að óbreyttu fylgja með söluinni. Meirihluti samgöngunefndar taldi hins vegar að samkeppnissjórnarmið kölluðu ekki á breytingar á frumvarpinu og var Landsíminn seldur í einu lagi. Í nefndaráli meirihlutans sagði m.a.: „Það er álit meiri hlutans að það lagaumhverfi sem skapað hefur verið á fjarskiptasviði tryggi að samkeppnisaðilar fái eðlilegt svigrúm til athafna. Þessa má þegar sjá merki, sbr. samninga Íslandssíma og Tals um aðgang að farsímakerfi Landssímans. Meiri hlutinn hafnar með öllu hugmyndum um að aðskilja grunnnetið frá Landssímanum. Fyrir því liggja m.a. tæknilegar ástæður en sérfræðingar telja að aðskilnaður netsins frá annarri starfsemi mundi leiða til vandkvæða og erfiðleika í þróun þess með þeim afleiðingum að þjónusta við notendur versnaði. Þá mundi það rýra verðmæti fyrirtækisins verulega og hafa aukinn kostnað í för með sér fyrir notendur.“



Þessi óbreytta staða Skipta skapar viðvarandi hættu á hagsmunárekstrum og samkeppnishömlum. Telur Samkeppniseftirlitið að aðgerðir Skipta í eldri málum sem farið hafa gegn samkeppnislögum eigi margar rót sína að rekja, með einum eða öðrum hætti, til framangreinds skipulags samstæðunnar bæði fyrr og nú.

Sáttinni er ætlað að eyða eins og unnt er framangreindum samkeppnishömlum og hagsmunaárekstrum. Skilyrðum í sáttinni er þannig ætlað að hafa í för með sér verulegar breytingar og vinna gegn þeirri röskun á samkeppni, eða hættu á henni, sem að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stafað af aðgerðum og stöðu Skipta á fjarskiptamörkuðum og tengdum mörkuðum. Sáttin hefur því það meginmarkmið að verja og efla samkeppni í fjarskiptum hér á landi. Skiptir þar mestu að keppinautar Símans í smásölu standi honum jafnfætis við kaup og notkun á fjarskiptakerfum Skipta. Til að ná þessu markmiði eru sett margvísleg fyrirmæli í sáttinni. Draga má fram kjarna þeirra og tilgang með eftirfarandi hætti:

- Fyrirmælunum er ætlað að vinna gegn því að staða Skipta í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.
- Fyrirmælunum er ætlað að vinna gegn hagsmunaárekstrum innan Skipta og skapa nauðsynlegt viðskiptatraust milli Skipta og annarra fjarskiptafyrirtækja sem bæði eru keppinautar Skipta og háð samstæðunni um viðskipti.
- Míla hefur annast rekstur á grunnfjarskiptanetinu. Sáttinni er ætlað að tryggja fullt jafnræði kaupenda að öllum heildsöluafurðum (grunnfjarskiptabjónustu) sem Míla selur. Í þessu felst að keppinautar Símans skulu fá sama aðgang að þeim fjarskiptavirkjum og -þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma. Hið sama tekur til jafnræðis í allri upplýsingagjöf.
- Til að tryggja framangreint er mælt fyrir um sjálfstæði Mílu og felur sáttin í sér verulegan aðskilnað Mílu frá Símanum og öðrum fyrirtækjum innan Skiptasamstæðunnar. Í þessu skyni er mælt fyrir um m.a. þetta:
  - Sjálfstæði Mílu er m.a. tryggt með skýrum fyrirmælum um viðskiptastefnu og verksvið fyrirtækisins, óháðum stjórnarformanni og stjórnunarlegu sjálfstæði, aðgreindu húsnæði, trúnaðarskyldum og banni við samnýtingu á tilekinni þjónustu. T.d. mega Síminn og Míla ekki nýta sömu lögfræðiþjónustu.
  - Mikilvæg fjarskiptakerfi og verkefni sem flutt voru frá Mílu til Símans á árinu 2012 verða flutt aftur til Mílu. Til viðbótar verða mikilvæg fjarskiptakerfi flutt frá Símanum til Mílu. Mun starfsemi Mílu að þessu leyti eflast talsvert. Stuðlar þetta að því að samkeppni í smásölu eigi sér stað á jafnréttisgrunni og eflist þar með.
- Þrátt fyrir framangreindar breytingar mun heildsala Símans selja keppinautum tiltekna þjónustu, t.d. Internetþjónustu í heildsölu og lúkningu símtala í farsímaneti. Mælt er fyrir um ráðstafanir til þess að tryggja sjálfstæði heildsölu Símans að þessu leyti og tryggja að keppinautar Símans fái í raun jafnan aðgang að heildsölu Símans og smásala Símans. Lúta þau að verðlagningu, gæðum og jafnræði í allri upplýsingagjöf.
- Í sáttinni eru ákvæði sem ætlað er tryggja að í samningum og öðrum aðgerðum Skipta sé ekki gripið til ráðstafana sem eru til þess fallnar að raska samkeppni. Er í því sambandi m.a. mælt fyrir um að allir gildandi viðskiptasamninga verði



skoðaðir og öll samkeppnishamlandi ákvæði, ef þau er að finna, verði felld úr gildi án tafar.

- Skipti skuldbinda sig til að innleiða og viðhalda viðamikilli samkeppnisréttaráætlun. Í henni felst í aðalatriðum að tryggt sé með virkum aðgerðum og fræðslu að starfsmenn Skipta fylgi þessari sátt og öðrum skyldum sem leiða af samkeppnislögum.
- Til að tryggja að sáttin nái markmiði sínu er gengið lengra í viðvarandi eftirliti en áður hefur tíðkast í samkeppnismálum hér á landi. Skipti munu stofna sérstaka eftirlitsnefnd sem starfa mun innan samstæðunnar. Hún mun verða skipuð tveimur óháðum mönnum og einum fulltrúa Skipta. Verður tryggt að hún geti starfað sjálfstætt og er nefndinni ætluð margvísleg verkefni til að tryggja framgang sáttarinnar. Skipun hinna óháðu nefndarmanna er háð samþykki Samkeppniseftirlitsins og PFS. Verði nefndin þess vör að Skipti hafi brotið gegn sáttinni skal hún tilkynna það Samkeppniseftirlitinu og brot á sáttinni varða viðurlögum.
- Í því skyni að efla varnaðaráhrif og stuðla að eflingu samkeppni fallast Skipti og Síminn á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 300 milljónir króna. Eins og fyrr sagði lýkur þeim málum sem til rannsóknar hafa verið með sátt þessari.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er sáttin til þess fallin að stuðla að mun heilbrigðara samkeppnisumhverfi og efla verulega samkeppni neytendum og atvinnulífinu til góða. Hagkvæm, skilvirk og traust fjarskipti skipta samfélagið miklu.



### III. MÁLIN SEM LOKIÐ ER MEÐ GERÐ SÁTTARINNAR

Með gerð sáttarinnar lýkur rannsóknum Samkeppniseftirlitsins á tiltekinni háttsemi Símans á ýmsum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins. Rétt er að gera stuttlega grein fyrir þessum málum.

#### 1. Rannsókn á sértækum samkeppnishamlandi aðgerðum Símans gegn Nova, sbr. andmælaskjal, dags. 11.06.2012

Með bréfi, dags. 12. apríl 2010, til Samkeppniseftirlitsins sendi Nova ehf. ábendingu vegna starfshátta Símans á farsímamarkaði. Í bréfinu kemur fram að fyrirtækið hafi orðið þess áskynja að Síminn hafi undanfarið beint sérstökum tilboðum til viðskiptavina Nova sem teljist til meiri stórnotenda en almennt gerist. Síminn hafi hringt í viðkomandi notendur og boðið þeim nýja en óopinbera áskriftarleið, sem sé nánast afritun af svokallaðri Súper Nova þjónustuleið hjá Nova sem sé ætluð fyrir stórnotendur. Þá hafi Síminn í þessum markaðssímtölum upplýst að viðkomandi notandi hjá Nova hringdi það mikið í kerfi Símans að það kynni að vera hagkvæmara fyrir viðkomandi að flytja viðskipti sín frá Nova til Símans. Taldi Nova að Síminn hafi farið fram með ólögmætum hætti, hvort heldur sem varði hinar sértæku aðgerðir og boð um óopinbera áskriftarleið eða með misnotkun á gögnum um fjarskiptaumferð sem verði til við samtengingu fjarskiptaneta Símans og Nova.

Þann 21. apríl 2010 framkvæmdi Samkeppniseftirlitið húsleit hjá m.a. Skiptum og Símanum. Þann 6. maí 2010 var Símanum tilkynnt að fyrirliggjandi upplýsingar og gögn gæfu til kynna að sennilegt væri að Síminn hefði m.a. beitt sértækum markaðsaðgerðum gagnvart Nova á markaði fyrir farsímaþjónustu sem færi í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga.

Þann 21. maí 2010 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun til bráðabirgða gagnvart Símanum. Þar var komist að þeirri niðurstöðu að sennilegt væri að Síminn hafi gripið til ólögmætra aðgerða í því skyni að ná mikilvægum viðskiptavinum frá Nova með sértækum verðlækkunum og óeðlilegri notkun á trúnaðarupplýsingum um símanotkun viðskiptavina Nova. Var talið sennilegt að um væri að ræða misnotkun Símans á markaðsráðandi stöðu sinni og brot á 11. gr. samkeppnislaga. Fram kom í ákvörðuninni að Síminn hafi lýst því yfir gagnvart Samkeppniseftirlitinu að aðgerðir gegn Nova væru hættar og að fyrirtækið myndi ekki nota umræddar upplýsingar um símanotkun viðskiptavina keppnauta sinna.

Með bréfi, dags. 11. júní 2012, var Skipti og Símanum sent andmælaskjal Samkeppniseftirlitsins. Í því var komist að þeirri frumniðurstöðu að Síminn hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með því að grípa til sértækra samkeppnishamlandi aðgerða gagnvart Nova. Var brotið í aðalatriðum talið felast í því að Síminn hefði með ólögmætum hætti nýtt sér trúnaðarupplýsingar um keppnauta og á þeim grunni gert markaðsatlögu að viðskiptavinum þeirra. Voru viðskiptavinum keppnautanna boðin betri kjör en þeir nutu hjá t.d. Nova og var um að ræða kjör sem almennt stóðu ekki viðskiptavinum Símans til boða.

Athugasemdir Skipta og Símans við andmælaskjalið bárust 18. september 2012. Í þeim var mótmælt að Síminn hefði brotið samkeppnislög og voru sett fram margvísleg sjónarmið þar að lútandi. Nova var gerð grein fyrir andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins.



## **2. Rannsókn á misnotkun Símans hf. á markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaði, sbr. andmælaskjal, dags. 23.02.2012**

Þann 25. júní 2007 barst Samkeppniseftirlitinu ábending um að Síminn gætti ekki jafnræðis gagnvart fyrirtækjum í magnafsláttum vegna ADSL tenginga. Hafði Samkeppniseftirlitið m.a. hliðsjón af sjónarmiðum sem Inter, samtök Internetþjónustuaðila, höfðu sett fram. Símanum var tilkynnt með bréfi frá 29. júní 2007 að Samkeppniseftirlitið hygðist taka þessa ábendingu til rannsóknar. Þann 10. september 2007 var Símanum sent bréf og greint frá því að eftir skoðun á gögnum málsins hefði Samkeppniseftirlitið tekið ákvörðun um að víkka út rannsókn málsins. Auk framangreindrar ætlaðrar ólögætrar mismununar yrði einnig tekið til skoðunar hvort fyrirtækið hefði brotið 11. gr. samkeppnislaga með undirverðlagningu, sértækum aðgerðum, samtvinnun og gerð einkakaupasamninga.

Samkeppniseftirlitið sendi Símanum andmælaskjal, dags. 23. desember 2008, þar sem komist var að þeirri frumniðurstöðu að Síminn hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína. Í athugasemdum Símans til Samkeppniseftirlitsins, dags. 20. febrúar 2009, var því mótmælt að félagið hafi brotið gegn samkeppnislögum og voru gerðar fjölmargar athugasemdir bæði við form og efni málsins.

Samkeppniseftirlitið sendi Símanum bréf, dags. 13. nóvember 2009, þar sem fram kom að Samkeppniseftirlitið hefði ákveðið að skipta meðferð á framangreindu máli (sem hófst 29. júní 2007) þannig að tvö mál yrðu rekin, annars vegar vegna erindis TSC og hins vegar vegna annarra ætlaðra samkeppnishindrana. Samkeppniseftirlitið tók síðan í lok árs 2009 ákvörðun í máli TSC, nr. 41/2009. Því máli lauk með dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 218/2012.

Í andmælaskjalinu frá desember 2008 voru lagðar til grundvallar tiltekna upplýsingar frá Símanum. Eftir að það var sent Símanum lagði fyrirtækið hins vegar fram nýja útreikninga á kostnaði hjá Internetþjónustu Símans eftir því hvort kaupendur þjónustunnar voru fyrirtæki eða einstaklingar. Sökum þessa taldi Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að rannsaka málið frekar og semja nýtt andmælaskjal. Fjallað er einnig um þessa málsmeðferð í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 9/2011 *Inter gegn Samkeppniseftirlitinu*. Í þeim úrskurði var ekki fallist á það með Inter að rannsókn eftirlitsins hefði tekið óeðlilega langan tíma.

Í ljósi framangreindra upplýsinga frá Símanum samdi Samkeppniseftirlitið nýtt andmælaskjal, dags. 23. febrúar 2012. Komst Samkeppniseftirlitið að þeirri frumniðurstöðu að Síminn hefði misnotað markaðsráðandi stöðu sína með ýmsum aðgerðum. Fólust þær m.a. í því að hafa beitt keppinauta sína verðþrýstingi á markaði fyrir ADSL tengingar og Internetþjónustu og með því að hafa gert einkakaupasamninga við kaupendur fjarskiptaþjónustu.

Athugasemdir Skipta og Símans við andmælaskjalið bárust 16. maí 2012. Í þeim var mótmælt að Síminn hefði brotið samkeppnislög og voru sett fram margvísleg sjónarmið þar að lútandi. Inter var gerð grein fyrir andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins í málinu.





### **3. Rannsókn á brotum Símans á 11. gr. samkeppnislaga og ákvörðun nr. 10/2005, sbr. andmælaskjal, dags. 30.4.2012**

Samkeppniseftirlitinu barst kvörtun frá Vodafone með bréfi, dags. 21. janúar 2009, vegna hegðunar Símans á markaði fyrir dreifingu sjónvarpsefnis og á markaði fyrir ADSL tengingar. Vodafone hélt því fram að vegna rangrar upplýsingagjafar Símans um að Vodafone væri að hætta með IPTV þjónustu frá Símanum væru viðskiptavinir að flytja sig úr viðskiptum við fyrirtækið. Með vísan til skilyrða í ákvörðunarorði ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 10/2005 *Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf.* taldi Vodafone að Síminn hefði með háttsemi sinni brotið í bága við umrædd skilyrði sem þar voru sett. Jafnframt taldi Vodafone að Síminn hafi brotið gegn ákvæðum 11. gr. samkeppnislaga, bæði með samtvinnun ADSL- og sjónvarpsþjónustu og með því að niðurgreiða sjónvarpsþjónustu með tekjum af ADSL þjónustu.

PFS framsendi til Samkeppniseftirlitsins að auki að hluta erindi Hringiðunnar ehf. með bréfi, dags. 30. desember 2008, og að hluta kvörtun frá IP-fjarskiptum ehf. (Tal), dags. 26. janúar 2009, um efni af svipuðum toga.

Umsögn Símans um mögulega bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins í þessu máli barst með bréfi, dags. 30. janúar 2009. Fram kom að Síminn hefði hætt úthringingum til viðskiptavina keppninauta fyrirtækisins í samræmi við tilmæli Samkeppniseftirlitsins og því taldi eftirlitið ekki lengur ástæðu til bráðabirgðaákvörðunar í málinu og var það tilkynnt Vodafone með bréfi, dags. 2. febrúar 2009.

Samkeppniseftirlitið birti Skipti og Símanum andmælaskjal í þessu máli, dags. 30. apríl 2012, þar sem fram kom það frummat að Síminn hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga og farið gegn skilyrðum í ákvörðunarorðum ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 10/2005. Í athugasemdum Skipta og Símans við andmælaskjalið var því mótmælt að Síminn hafi brotið gegn samkeppnislögum eða ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005 í málinu og voru sett fram margvísleg sjónarmið þar að lútandi. Vodafone, Tal og Hringiðunni var gerð grein fyrir andmælaskjali Samkeppniseftirlitsins í málinu.

### **4. Rannsókn vegna hegðunar Símans í tengslum við markaðssetningu á þjónustuleiðinni „Núllið“, sbr. erindi Nova frá 15.09.2008**

Í bréfi, dags. 15. september 2008, barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Nova ehf. vegna starfshátta Símans í tengslum við „Núllið“. Fram kom að nýverið hefði Síminn byrjað að bjóða upp á nýja þjónustuleið til einstaklinga á farsímamarkaði. Markmiðið virtist hafa verið að fá heilu fjölskyldurnar til að skrá sig í viðskipti hjá Símanum. Í því fólst að fjölskyldan skráir GSM númer sín hjá Símanum (3-6 númer) og gæti talað sín á milli hvar og hvenær sem væri innanlands án þess að greiða krónu fyrir, auk þess sem allir á heimilinu gætu hringt frítt í heimasímann. Ekkert aukagjald var tekið fyrir skráninguna og ekki hafi verið um tímabundið tilboð að ræða heldur þjónustuleið sem virtist komin til að vera.

Með tilboðinu taldi Nova að Síminn hafi stundað skaðlega undirverðlagningu og misnotað þar með markaðsráðandi stöðu sína. Með því að bjóða þeim sem nýti sér þjónustuleiðina upp á gjaldfrjáls símtöl sín á milli hafi Síminn niðurgreitt kostnaðinn af viðkomandi



símtölum innan kerfis Símans. Tilgangur Símans með Núllinu hafi verið að binda sem flesta viðskiptavinum við Símann og útiloka þannig keppinauta, þar með talið Nova. Auk þessa taldi Nova að með háttsemi sinni hafi Síminn verið að beita ólögumætri sértækri verðlækkun. Taldi Nova að umræddri þjónustuleið Símans væri beint gegn sér þar sem Nova hafi boðið, m.a. viðskiptavinum sínum að hringja gjaldfrjálst innan síns kerfis. Til viðbótar þessu taldi Nova að Síminn hefði skapað aðgangshindrun fyrir önnur fyrirtæki að markaðnum.

Í umsögn sinni hafnaði Síminn því að félagið hafi brotið samkeppnislög með tilboðinu. Ekki hafi legið fyrir í erindi Nova hver væri staða Símans á markaði og því hafi ekki verið fyrirbyggjandi hvort 11. gr. samkeppnislaga ætti yfirhöfuð við. Ekki hafi verið sýnt fram á í erindi Nova að Síminn hafi verið með markaðsráðandi stöðu á markaðnum. Þar sem markaðsráðandi staða væri forsenda fyrir því að brot gegn ákvæðinu geti átt sér stað taldi Síminn að þegar af þeirri ástæðu hafi ekki verið um brot að ræða. Þá taldi Síminn að sú háttsemi sem væri til skoðunar hafi ekki farið í bága við ákvæði samkeppnislaga, jafnvel þótt að komist yrði að þeirri niðurstöðu að Síminn hafi verið markaðsráðandi. Útreikningar Símans hafi sýnt að tilboð hans skili viðunandi framlegð og því hafi ekki verið um skaðlega undirverðlagningu að ræða eins og Nova hafi haldið fram. Þar sem umrædd þjónustuleið hafi átt upptök sín upphaflega á árinu 2006, sem Fjölskylduáskrift, hafi verið augljóst að endurskoðun á henni, sem kallaðist Núllið, hafi ekki verið markaðssett til höfuðs Nova í því skyni að bola félaginu út af markaðnum.

Síminn hafnaði því að í háttsemi félagsins hafi falist ólögleg sértæk verðlækkun. Síminn hafi ekki haft yfirburðastöðu á markaðnum. Núllið hafi verið í boði með almennum, gagnsæjum og hlutlægum hætti og hafi allir viðskiptavinir notið sömu kjara. Þá hafi Núllið verið markaðssett löngu áður en Nova hafi byrjað starfsemi. Ekki hafi verið um að ræða verðlækkun sem standi aðeins tilteknum viðskiptavinum til boða heldur hafi verið um almenna þjónustuleið að ræða sem hafi staðið öllum til boða. Þá hefur Síminn hafnað því að hann hafi sett upp aðgangshindranir á markaðnum.

## **5. Erindi frá Vodafone, dags.02.04.2012, um meinta misnotkun Símans á markaði fyrir heimasíma**

Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 2. apríl 2012, frá Vodafone var kvartað yfir hegðun Símans á markaði fyrir heimasíma (talsíma). Taldi Vodafone að Síminn bryti í bága við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Fram kom í erindinu að Síminn hafi undanfarið beitt margvíslegum aðgerðum til þess að styrkja stöðu sína á markaðnum. Um hafi verið að ræða sértæka verðlagningu og skaðlega undirverðlagningu sem hvort um sig hafi verið brot gegn ákvæðum samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu.

Um hafi verið að ræða tilboð Símans sem hafi beinst að starfsmönnum Icelandair í kjölfar þess að Icelandair hafi samið við Símann um kaup á allri sinni fjarskiptaþjónustu af félaginu. Í tilboðinu hafi verið boðin verulegur afsláttur vegna heimasíma starfsmanna Icelandair. Ekki hafi verið um almennt tilboð að ræða sem aðrir hugsanlegir viðskiptavinir Símans hafi getað nýtt sér heldur hafi aðeins afmörkuðum hópi verið boðin þessi sérkjör.



Í umsögn sinni hafnaði Síminn því að hafa verið í markaðsráðandi stöðu á talsímamarkaði. Í því sambandi benti Síminn á að líta eigi einnig til staðgönguvara sem veittar séu yfir ljósleiðara og Internetið, svo sem netsíma, VoIP (Skype) o.fl.

Þá kom fram af hálfu Símans að afslættir tengdir tilboðinu hafi aðeins gilt í sex mánuði. Á meðan tilboðið hafi verið í gangi hafi tekjur verið umfram kostnað og hafi aukist eðli málsins samkvæmt þegar því hafi lokið. Þar sem tekjur af áskriftarleiðinni í heild hafi verið umfram kostnað á meðan afslátturinn var virkur þá þurfi ekki að skoða hvort tekjur hafi verið umfram kostnað til lengri tíma enda augljóst að svo hafi verið. Verðlagning sem hafi verið yfir heildarkostnaði hafi ekki getað verið samkeppnishamlandi. Með vísan í framangreint gerði Síminn þá kröfu að Samkeppniseftirlitið hafnaði því að taka kvörtun Vodafone til meðferðar.

## **6. Erindi frá Vodafone, dags. 01.06.2012, um meint brot Símans og Tals á heildsölumarkaði fyrir farsímaþjónustu**

Með bréfi til Samkeppniseftirlitsins, dags. 1. júní 2012, kvartaði Vodafone yfir hegðun Símans og Tals á markaði fyrir farsímaþjónustu. Um hafi verið að ræða brot á 10. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Taldi Vodafone erindið varða tvo heildsölumarkaði, þ.e. annars vegar markað fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum og hins vegar markað fyrir lúkningu símtala í einstaka farsímanetum. Með vísan í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2012 taldi Vodafone einsýnt að Síminn hafi verið markaðsráðandi á viðkomandi mörkuðum.

Í erindinu taldi Vodafone að Síminn virtist innheimta mismunandi lúkningargjöld af viðsemjendum sínum, þ.e. lægri eða engin lúkningargjöld, af m.a. Tali í trássi við kvaðir félagsins. Auk þess hafi vaknað grunsemdir um að Tali innheimti ekki lúkningargjöld af Símanum einum viðsemjenda. Um þetta hafi félögin samið. Þessi háttsemi hafi verið bæði til þess fallin að hafa áhrif á verð og önnur viðskiptakjör viðsemjenda Tals og Símans og falið í sér mismunun með ólíkum skilmálum í samskonar viðskiptum sem hafi veikt samkeppnisstöðu keppinauta. Þá hafi samningurinn að mati Vodafone verið til þess fallinn að hindra samkeppni milli fyrirtækjanna innbyrðis.

Vodafone byggði einnig á því að verð fyrir heildsöluaðgang að farsímaneti Símans skv. framangreindum samningi megi telja til skaðlegar undirverðlagningar í skilningi samkeppnisréttar. Engin kostnaðarleg rök hafi staðið fyrir umræddri verðlagningu enda hafi verið um verulegt frávik frá kostnaðargreindu lúkningarverði að ræða. Ekki verði séð að hlutlægar forsendur hafi getað búið að baki þeim sérkjörum sem Síminn veitti Tali samkvæmt umræddum samningi.

Í umsögn sinni hafnaði Síminn því að háttsemi félagsins hafi farið í bága við samkeppnislög og gerði þá kröfu að Samkeppniseftirlitið hafni því að taka erindið til meðferðar. Þá segir að samningur Símans og Tals hafi byggt á kostnaðargreindum verðum sem PFS hafi samþykkt og því geti samningurinn ekki hafa farið í bága við samkeppnislög. Ágreiningur Símans og PFS hafi lotið að því með hvaða hætti fara ætti með aðila sem starfaði sem sýndarnetsaðili inn á farsímakerfi Símans. Með ákvörðun PFS nr. 13/2012 hafi þeim ágreiningi lokið og þá hafi Síminn tilkynnt PFS um að leiðrétt uppgjör milli Tals og Símans hafi farið fram. PFS hafi samþykkt uppgjörið



athugasemdalaust og því sé málinu lokið. Hafi því ekki verið tilefni til þess að hefja rannsókn á málinu.

Samningurinn hafi verið gerður á grundvelli kvaða sem hvíldu á Símanum um að veita aðgang að farsímakerfi félagsins. Þá taldi Síminn að ekkert tilefni hafi verið til þess að hefja rannsókn á þessu máli í því ljósi að Síminn hafi ekki verið markaðsráðandi á farsímamarkaði. Hafi það verið staðfest af PFS og þurfi lítið annað en að vísa til ört minnkandi markaðshlutdeildar Símans sem sé komin undir 40% samkvæmt tölfræðiskýrslu PFS. Í ljósi þess að Síminn hafi ekki verið markaðsráðandi á smásölumarkaði eða á markaði fyrir aðgang og upphaf að símtölum í almenna farsímakerfinu þá blasi við að 11. gr. samkeppnislaga komi ekki til skoðunar.

## **7. Erindi frá Tali, dags. 14.11.2012, vegna takmarkana Símans á aðgangi að heildsölumarkaði fyrir sjónvarpsdreifingu um ADSL eða ljósleiðara**

Samkeppniseftirlitinu barst erindi frá Tali, dags. 14. nóvember 2012, um ætluð alvarleg samkeppnisvandmál sem skapast hafi vegna takmörkunar á aðgangi að heildsölumarkaði fyrir sjónvarpsþjónustu sem dreift sé um ADSL eða ljósleiðara og hegðunar Vodafone og Símans á þeim markaði.

Fram kemur að viðskiptavinir Tals séu að stórum hluta fjölskyldur sem kaupi svokallaðan „Allur pakinn“ sem sé heimasími, farsími, Internet- og sjónvarpsþjónusta (IPTV). Það hafi verið reynsla Tals að aðgangur að sjónvarpsþjónustu sé algjör forsenda hjá þessum viðskiptavinum sem og mörgum öðrum og því hafi Tali ekki haft val um annað en að bjóða einnig upp á aðgang að sjónvarpsþjónustu sem félagið hafi endurselt bæði frá Vodafone og Símanum.

Hvað Símann hafi varðað þá hafi Tali endurselt sjónvarpsþjónustu Símans með smávægilegri framlegð. Hins vegar hafi það verið Síminn sem sendi viðskiptavinum Tals reikning fyrir þjónustunni en Síminn hafi borið fyrir sig tæknilegum örðugleikum á því að gera Tali kleift að innheimta hjá eigin viðskiptavinum greiðslu fyrir sjónvarpsþjónustu. Framangreint ástand sé algjörlega óásættanlegt og meðan Vodafone og Síminn innheimti hjá viðskiptavinum Tals greiðslu fyrir sjónvarpsþjónustuna hafi félögin óeðlilega greiðan aðgang að þessum viðskiptavinum og geti án mikillar fyrirhafnar gert þeim gylliboð. Hafi bæði félögin augljóslega verið að takmarka aðgang Tals að endursölu á sjónvarpsþjónustu.

Ef Samkeppniseftirlitið fallist ekki á að samstillt hegðun Vodafone og Símans á umræddum mörkuðum falli undir 10. gr. samkeppnislega þá sé það mat Tals að skoða verði hvort Vodafone og Síminn séu með sameiginlega markaðsráðandi stöðu á umræddum mörkuðum og hvort hegðun félaganna feli í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga. Eins og fram hafi komið séu Vodafone og Síminn saman með yfir 90% markaðshlutdeild á umræddum heildsölumörkuðum. Síminn hafi verið mjög tregur til að opna fyrir heildsöluaðgang að IPTV þjónustu sinni á sanngjörnum og eðlilegum kjörum og skilmálum sem geri viðsemjendum þeirra kleift að bjóða upp IPTV þjónustu í smásölu. Með þessari háttsemi hafi Síminn farið gegn 11. gr. samkeppnislaga.



Í umsögn sinni hefur Síminn hafnað með öllu ásökunum Tals varðandi aðgang að sjónvarpsþjónustu Símans í heildsölu. Tal viti betur enda hafi þegar verið samið um þjónustuna milli félaganna, og hafi það verið gert 29. nóvember 2012. Komi því ekki til álita að Síminn hafi brotið gegn bannákvæðum samkeppnislaga. Í athugasemdum sínum hefur Tal viðurkennt að félagið hafi þegar gert heildsölusamning við Símann um umrædda sjónvarpsþjónustu. Í ljósi þessa geri Síminn þá kröfu að Samkeppniseftirlitið hafni því að taka erindið, hvað Símann varði, til meðferðar.



#### IV. MÁLSMEÐFERÐ Í KJÖLFAR SÁTTABEIÐNI

Eins og fyrr sagði óskaði Síminn eftir því við Samkeppniseftirlitið að formlegar viðræður yrðu hafnar milli Símans og Samkeppniseftirlitsins um gerð heildarsáttar um málalok allra þeirra mála sem væri ólokið hjá Samkeppniseftirlitinu og beindust gegn félaginu, sbr. bréf dags. 27. september sl.

##### 1. Upphaf sáttaviðræðna

Með bréfi, dags. 5. október 2012, féllst Samkeppniseftirlitið á umbeðnar sáttaviðræður. Í bréfi eftirlitsins kom m.a. fram að Samkeppniseftirlitið teldi forsendur til viðræðna jafnvel þótt fyrir lægju andmæskjölinn í þeim þremur málum sem sáttarbeiðnin grundvallaðist einkum á og rannsókn þeirra því langt á veg komin. Lagði Samkeppniseftirlitið áherslu á að viðræðunum yrði markaður ákveðinn tími þannig að meðferð málanna myndi ekki raskast meira en nauðsyn krefði, reyndust viðræðurnar ekki bera árangur. Þá kom fram að Samkeppniseftirlitið teldi standa rök til þess að Skipti, móðurfélag Símans, yrði aðili að umbeðnum sáttarviðræðum og hugsanlegri sátt og vísaði til fordæma þar um.

Einnig tók Samkeppniseftirlitið fram að það myndi þurfa að leita sjónarmiða kvartenda í þeim málum sem til meðferðar væru og e.a. fleiri aðila, kæmi t.d. til þess að kanna þyrfti til hlítar áhrif hugsanlegra aðgerða til að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum.

Með bréfi Skipta til Samkeppniseftirlitsins, dags. 9. október 2012, staðfestu Skipti og Síminn vilja sinn til þess að standa sameiginlega að sáttarviðræðum við Samkeppniseftirlitið.

Á framangreindum grundvelli hófust eiginlegar viðræður með fundi Skipta og Símans með Samkeppniseftirlitinu þann 16. október 2012.

Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 17. október 2012, voru aðilar að málum sem vörðuðu rannsókn á meintum brotum Símans á samkeppnislögum upplýstir um það að Samkeppniseftirlitið hefði fallist á umbeðnar sáttaviðræður. Gerð var grein fyrir lagagrundvelli slíkra viðræðna og hvað möguleg sátt gæti falið í sér. Fram kom að það væri mat Samkeppniseftirlitsins að úrslit viðræðna um mögulega sátt við Skipti myndu ekki síst ráðast af því hvort og í hvaða mæli Skipti og dótturfélög væru reiðubúin að skuldbinda sig til þess að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem af starfsemi fyrirtækjanna kynni að leiða. Áherslan í slíkum aðgerðum ætti að vera sú að bæta samkeppnisaðstæður til framtíðar.

Með hliðsjón af þessu óskaði Samkeppniseftirlitið eftir fundi með aðilum að þeim málum sem til meðferðar voru gagnvart Símanum í þeim tilgangi að gefa þeim kost á því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um sáttaviðræðurnar og hugsanlegar aðgerðir sem grípa mætti til í því skyni að draga úr samkeppnishindrunum sem af starfsemi Skipta kynnu að stafa. Dagana 22. og 24. október 2012 fóru síðan fram fundir hjá Samkeppniseftirlitinu með umræddum aðilum. Á þessum fundum var aðilum veitt færi á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum, auk þess sem aðilum var gefið færi á að senda eftirlitinu frekari athugasemdir og tillögur um aðgerðir innan tilskilins frests.



## 2. Drög að sátt og málsmeðferð í kjölfarið

Líkt og fram kom hófust eiginlegar viðræður með fundi Skipta og Símans með Samkeppniseftirlitinu þann 16. október 2012. Á grundvelli þeirra kynntu Skipti og Síminn fyrstu tillögur sínar að sátt á fundi þann 29. október 2012. Samkeppniseftirlitið taldi þá tillögu ganga of skammt.

Viðræður Samkeppniseftirlitsins með Skiptum, Símanum og Mílu héldu áfram frá nóvember 2012 til febrúar 2013. Voru haldnir fjölmargir fundir, auk annarra samskipta. Stóðu viðræður yfir til 12. febrúar 2013 en þá lágu fyrir drög að sátt sem voru tilbúin til kynningar fyrir hagsmunaaðilum. Á þessu tímabili hafði Samkeppniseftirlitið, auk þess að funda reglulega með Skiptum, Mílu og Símanum, leitað sjónarmiða annarra málsaðila og leitað reglulega sjónarmiða PFS í ferlinu öllu. Þá voru Skipti og Síminn jafnframt í samskiptum við PFS vegna málsins.

Í febrúar 2013 lágu fyrir heildstæð drög að sátt Skipta, Símans og Mílu við Samkeppniseftirlitið.

Dagana 14. til 18. febrúar 2013 kynnti Samkeppniseftirlitið umrædd sáttardrög fyrir hagsmunaaðilum á fjarskiptamarkaði og einkum aðilum þeirra mála sem voru til rannsóknar hjá eftirlitinu og beindust gegn Símanum. Á þessum fundum skýrði Samkeppniseftirlitið markmið draganna og gerði grein fyrir einstökum ákvæðum þeirra. Var aðilum veitt færi á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og athugasemdum við drögin, auk þess sem þeim var gefið færi á að kynna sér drögin nánar og senda eftirlitinu skriflegar athugasemdir við þau innan tilskilins frests.

Umsögn Fjarskipta ehf. (Vodafone) barst með bréfi dags. 18. febrúar 2013. Kemur þar fram að Vodafone telji skilyrði sáttardraganna almennt vera til mikilla bóta fyrir fjarskiptamarkaðinn. Ljóst sé að mikil vinna liggja í sáttardrögunum og félagið geti í öllum meginatriðum fallist á þær forsendur sem að baki þeim liggja. Félagið telji þó rétt að koma á framfæri nokkrum athugasemdum. Þá gerði Vodafone grein fyrir athugasemdum sínum sem snertu einkum þrjú atriði. Í fyrsta lagi skipan í stjórn Mílu og velti Vodafone því upp hvort eðlilegt kynni að vera að takmarka stjórnarsetu starfsmanna Skipta við forstjóra Skipta eða starfsmenn á fjármálasviði. Í öðru lagi velti Vodafone því upp hvort heppilegt væri að mæla fyrir um að Míla og Síminn skili mánaðarlega framvinduskýrslu varðandi flutning á kerfum o.fl. skv. sáttinni. Í þriðja lagi gerði Vodafone athugasemdir við það að IP/MPLS kerfi Símans væri undanskilið í því skilyrði sáttardraganna sem gerði ráð fyrir flutningi á ýmsum verkefnum og kerfum frá Símanum til Mílu.

Umsögn IP fjarskipta ehf. (Tals) barst með bréfi dags. 19. febrúar 2013. Í bréfinu lýsir Tal yfir ánægju sinni með sáttardrögin og segir að það sé von Tals að sáttin muni skapa betri skilyrði á heildsölumarkaði fyrir fjarskipti og tryggja aðgang endursölu- og sýndarnetsaðila að heildsöluþjónustu á skilmálum sem byggja á jafnræði og sanngirni. Þá gerði Tal grein fyrir athugasemdum sínum um sáttardrögin og heildsölumarkaðinn almennt. Helstu athugasemdir Tals er vörðuðu skilyrði sáttardraganna snéru að sjónvarpsþjónustu Símans (IPTV). Lagði Tal áherslu á að skilið yrði á milli IPTV-þjónustunnar og Internetsaðgangs. Bæði Síminn og Vodafone samtvinnuðu þessar þjónustu hjá sér og því væri ekki hægt að kaupa IPTV-þjónustu án þess að kaupa



Internetaðgang hjá sama fyrirtæki. Þetta gerði það að verkum að flutningur á heildsöluviðskiptum frá einu félagi til annars (milli Vodafone og Símans) væri nánast ómögulegur. Þá vildi Tal að Símanum væri skylt að selja sjónvarpsþjónustu um ljósleiðaranet Gagnaveitu Reykjavíkur.

Umsögn Nova um drögin barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi, dags. 20. febrúar 2013. Gerði Nova þar grein fyrir efnislegum athugasemdum sínum um skilyrði sem gert er ráð fyrir í drögunum að Skipti og dótturfyrirtæki Skipta þurfi að sæta. Auk þess gerði Nova athugasemdir við það að hafa fengið skamman frest til að koma að umsögn sinni um drögin. Vegna þessa var Nova, með tölvupósti Samkeppniseftirlitsins dags. 21. febrúar 2013, veittur viðbótarfrestur til að koma að frekari athugasemdum um skilyrðin í drögunum. Frekari efnislegar athugasemdir Nova bárust hins vegar ekki.

Í athugasemdum Nova kemur m.a. fram að það vekur furðu að ekki virðist gert ráð fyrir því í sáttardrögunum að Síminn eða Skipti viðurkenni nein tiltekin brot á samkeppnislögum eða –reglum með sáttinni og ekki sé vikið að því í hverju brotleg háttsemi Símans felist. Að mati Nova standist framangreint hvorki ákvæði samkeppnis- eða stjórnarsýslulaga né 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Þá vísar Nova til 17. gr. f samkeppnislaga og mótmælir því að málum Símans er varði Nova verði lokið með sátt í andstöðu við hagsmuni og afstöðu Nova. Segir Nova það skipta máli að samkvæmt beinni textaskýringu á ákvæði 22. gr. reglna nr. 880/2005 sé það undirstöðuforsenda sáttar að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum, sbr. 2. málslíð ákvæðisins. Ekki sé því hægt að ljúka máli með sátt án þess að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum. Það séu einnig lögvarðir hagsmunir félagsins að málum þess verði ekki lokið nema afstaða verði tekin til þess hvort fyrirtækið hafi þolað eitthvað tiltekið brot gegn þeim rétti sem Nova sé tryggður. Þá vísar Nova til stjórnarsýslulaga og segir að fyrirtækið, sem málshefjandi og aðili að stjórnarsýslumáli, eigi kröfu til þess að tekin verði rökstudd stjórnvaldsákvörðun um mál fyrirtækisins. Til viðbótar nefnir Nova að ef sleppt er umfjöllun um hegðun Símans og afstöðu til hennar séu málsaðillar og markaðsaðillar sviptir þeim möguleika að hafa leiðsögn af niðurstöðu umræddra mála um hvaða háttsemi Símans og tengdra félaga teljist í samræmi við samkeppnislög og hver ekki. Skilyrðin sem Síminn eigi að undirgangast hljóti að vera mótuð með atvik umræddra mála og ef til vill fortíð Símans að öðru leyti að leiðarljósi. Því standist ekki annað en að hverju og einu stjórnarsýslumáli sem felld er undir sáttina verði lokið með lágmarks-umfjöllun og rökstuðningi varðandi hvaða háttsemi það sé í hverju og einu tilviki sem aðilar (Síminn og Samkeppniseftirlitið) eru sammála um að eigi ekki rétt á sér og sé andstæð samkeppnislögum. Auk framangreindra athugasemda gerir Nova jafnframt athugasemdir við einstaka skilyrði í sáttardrögunum.

Umsögn Inter, samtaka aðila er veita Internetþjónustu, barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi dags. 20. febrúar 2013. Gerði Inter þar grein fyrir efnislegum athugasemdum sínum um sáttardrögin, auk þess sem Inter gerði athugasemdir við það að hafa fengið skamman frest til að koma að umsögn sinni um drögin. Vegna þessa var Inter veittur viðbótarfrestur til að koma að frekari athugasemdum. Viðbótar athugasemdir Inter bárust með bréfi dags. 26. febrúar 2013. Sama dag bárust jafnframt viðbótar sjónarmið frá Hringiðunni ehf., sem er félag í samtökum Inter.





Helstu athugasemdir Inter við sáttardrögin eru þær að það sé ekkert í drögum sem bætur þeim félögum sem telja sig hafa orðið fyrir skaða það tjón sem þau telja sig hafa orðið fyrir. Telja samtökin nauðsynlegt, til að geta höfðað mál gagnvart Skiptum og dótturfélögum þess, að fá staðfestingu frá Samkeppniseftirlitinu um að Skipti og tengd félög hafi brotið á aðilum Inter. Að mati Inter fela sáttardrögin eingöngu í sér viðleitni til að bæta stöðu keppinauta á markaði fyrir Internetþjónustu til næstu ára. Skilyrði sáttarinnar verði vart farin að hafa nokkur áhrif að ráði á 24 mánuðum og því ættu skilyrðin að gilda í átta ár, sem sé sá tími sem Inter telur að brot Símans og tengdra félaga hafi staðið yfir. Þá leggur Inter fram tillögur í níu liðum um breytingar á skilyrðum sáttardraganna, með þeim fyrirvara að svör samtakanna feli ekki í sér samþykki við sáttina. Kemur þar m.a. fram að sá tilflutningur verkefna og kerfa frá Símanum til Mílu og gert er ráð fyrir í sáttardrögum muni ekki leysa þann vanda sem sé í verkferlum vegna samskipta félaganna við keppinauta Símans. Slíkt gæti þó orðið til bóta ef verkferlar yrðu lagaðir samhliða fyrirhuguðum breytingum. Þá telur Inter að sáttin verði að fela það í sér að Símanum verði skylt að afhenda sjónvarpsmerki, sé þess óskað, á símsstöðvum utan Reykjavíkur. Einnig sé ljóst, miðað við það að Míla ætti í framtíðinni að reka xDSL-kerfi um allt land, að Síminn muni bjóða sjónvarpsþjónustu (IPTV) sína á kerfi Mílu og gegn endurgjaldi fyrir aðgang að portum í kerfum Mílu. Því ætti að gefa út viðmið sem rekstraraðili xDSL-kerfa eða ljósleiðara þurfi að uppfylla til að sjónvarpsmerki Símans gæti verið flutt eftir hans dreifikerfi. Telur Inter auk þess mikilvægt að sett verði í sáttina skilyrði um að Síminn tryggi að endabúnaður sé samhæfður við aðrar netveitur og að óheimilt verði að nota stýrikerfi í endabúnaði sem krefjist þess að skipta þurfi um það til þess að aðrar netþjónustur geti veitt sína þjónustu um hann. Aðrar athugasemdir Inter varða m.a. ósamræmi á verði fyrir ADSL-tengingu og ljósnetstengingu, heildsöluþjón og magnafslætti, samtvinnun á þjónustu Skjásins og þjónustu Símans, þjónustuver Símans o.fl.

Í athugasemdum Hringiðunnar kemur m.a. fram að til þess að staða keppinauta á Internetmarkaði verði bætt verði kvaðir skv. sáttinni að gilda til næstu tíu ára eða að lágmarki í átta ár, sem sé sá tími sem Hringiðan telur að meint brot Símans hafi staðið yfir. Aðrar athugasemdir Hringiðunnar varða m.a. fyrirkomulag á ADSL og VDSL-þjónustu í heildsölu, aðgang að þjónustuveri og tilsvör í þjónustuveri Símans og meint brot Símans á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2005. Þá segir Hringiðan að ekkert í sáttardrögum bæti Hringiðunni það tjón sem félagið telur sig hafa orðið fyrir af hálfu Símans. Hringiðan sé ekki mótfallin því að gerð sé sátt vegna brota Símans á Hringiðunni en sáttin verði að staðfesta þau brot sem Hringiðan hafi orðið fyrir af hálfu Símans.

Með bréfum, dags. 1. mars 2013, tilkynnti Samkeppniseftirlitið framangreindum aðilum að Samkeppniseftirlitið liti svo á að lokið væri öflun gagna og sjónarmiða sem miðaði að því að taka afstöðu til fyrirliggjandi sáttardraga.

### **3. Um athugasemdir Nova vegna málsmeðferðar**

Nova hefur kvartað yfir því að hafa ekki fengið nægan frest til þess að tjá sig um efni þeirra draga að sátt sem fyrirtækið fékk til umsagnar. Nova hafi ekki haft fullnægjandi tækifæri til þess að gæta hagsmuna sinna í málinu og hafi málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins verið „ósanngjörn, furðuleg og í andstöðu við góða stjórnsýsluhætti.“ Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þetta.



Með bréfi Samkeppniseftirlitsins, dags. 17. október 2012, voru aðilar að málum sem vörðuðu rannsókn á meintum brotum Símans á samkeppnislögum upplýstir um það að Samkeppniseftirlitið hefði fallist á umbeðnar sáttaviðræður, þ.m.t. Nova.

Með hliðsjón af þessu óskaði Samkeppniseftirlitið eftir fundi með Nova í þeim tilgangi að gefa fyrirtækinu kost á því að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um hugsanlegar aðgerðir sem grípa mætti til í því skyni að draga úr samkeppnishindrunum sem af starfsemi Skipta/Símans kynnu að stafa. Fundur Samkeppniseftirlitsins með Nova fór fram mánudaginn 22. október 2012 og setti Nova þar fram margvísleg sjónarmið vegna sáttarviðræðnanna. Á fundinum var Nova auk þess gefið færi á að senda eftirlitinu frekari athugasemdir og tillögur um aðgerðir innan tilskilins frests.

Frekari athugasemdir Nova bárust með tölvupósti, dags. 26. október 2012.

Á fundi þann 14. febrúar 2013 kynnti Samkeppniseftirlitið umrædd sáttardrög fyrir Nova og félaginu veitt færi á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum við drögin, auk þess sem Nova var gefið færi á að kynna sér drögin nánar og senda eftirlitinu frekari athugasemdir við þau. Var óskað eftir því að athugasemdir Nova bárust Samkeppniseftirlitinu í síðasta lagi þann 20. febrúar sl.

Umsögn Nova um drögin barst Samkeppniseftirlitinu með bréfi dags. 20. febrúar 2013. Gerði Nova þar grein fyrir efnislegum athugasemdum sínum um skilyrði sem gert er ráð fyrir í drögunum að Skipti og dótturfyrirtæki Skipta þurfi að sæta. Auk þess gerði Nova athugasemdir við að það hafi ekki gefist fullnægjandi tækifæri til að taka afstöðu til sáttardröga vegna skamms frests sem veittur var.

Í ljósi athugasemda Nova um að svarfrestur hefði verið of skammur var félaginu, með tölvupósti Samkeppniseftirlitsins dags. 21. febrúar 2013, gefinn viðbótarfrestur til 25. febrúar 2012 að koma að frekari sjónarmiðum. Í svarpósti Nova, dags. 21. febrúar sl., kemur fram að Nova sé ómögulegt að bregðast eitthvað frekar við málinu innan þess skamma viðbótarfrests sem tilgreindur hafi verið. Vísað var til þess að forsvarsmenn Nova verði frá vinnu næstu daga á eftir vegna ferðalaga innanlands og erlendis. Til að geta komið við fullnægjandi skoðun og gert nauðsynlegar athugasemdir við sáttardrögin þyrfti Nova að algeru lágmarki frest út næstu viku á eftir, eða til loka föstudagsins 1. mars.

Með svarpósti Samkeppniseftirlitsins, dags. 21. febrúar, var fallist á að framlengja viðbótarfrest Nova til 27. febrúar 2013. Í svari Nova sama dag var á ný kvartað yfir of skömmum fresti. Var tekið fram að Nova myndi gera það sem hægt væri en haldi fast við þá afstöðu að málsmeðferðin að þessu leyti væri með öllu óásættanleg.

Í samtali við lögmann Nova þann 26. febrúar sl. var honum greint frá því að hann gæti óskað eftir viðbótarfresti ef honum tækist ekki að koma að athugasemdum fyrir 27. febrúar. Slík ósk var hins vegar ekki sett fram og frekari efnislegar athugasemdir Nova bárust ekki.



Þann 1. mars 2013 tilkynnti Samkeppniseftirlitið Nova að eftirlitið liti svo á að lokið væri öflun gagna og sjónarmiða sem miðaði að því að taka afstöðu til fyrirbyggjandi sáttardragna.

Samkeppniseftirlitið telur að framangreind málsmeðferð hafi verið vönduð. Fyrir liggur að Nova fékk kynningu á umræddum sáttarviðræðum og markmiðum hennar í upphafi þeirra og kom á framfæri sjónarmiðum sínum, bæði munnlega og skriflega. Þá fékk Nova ítarlega kynningu á sáttardrögum og ítrekaðan frest til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri. Kom Nova efnislegum sjónarmiðum á framfæri af því tilefni, en lét undir höfuð leggjast að nýta sér frekari fresti sem eftirlitið veitti umfram skyldu, í því skyni að tryggja að öll sjónarmið kæmu fram í málinu. Á fyrri stigum umræddra mála hafði Nova ennfremur fengið að tjá sig um gögn þeirra.

Með vísan til þessa er ekki unnt að fallast á gagnrýni Nova á málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.



## V. NIÐURSTAÐA

Í 17. gr. f. samkeppnislaga segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt, sbr. einnig 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Jafnframt kemur fram í 17. gr. f laganna að sáttin sé bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 52/2007, sem breyttu samkeppnislögum, er þetta ákvæði skýrt svo:

*„Mikill tími og fjármagn fer í að uppfylla kröfur stjórnvæðingarmálsráðgjafarinnar um undirbúning og birtingu stjórnvaldsákvæðana. Samkeppniseftirlitið hefur nýtt heimild samkvæmt gildandi rétti til að ljúka málum með sátt með góðum árangri, m.a. í samrunamálum. Lögfesting heimildar til að ljúka málum með sátt mundi stuðla að auknu gagnsæi og styrkja núgildandi heimildir stofnunarinnar.*

*Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttaákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu, sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.“*

Með máli þessu lýkur rannsókn á þeim málum sem tilgreind eru í III. kafla hér að framan. Mál þessi varða öll aðgerðir Skipta á íslenskum fjarskiptamarkaði. Áður en vikið er að efni sáttarinnar er rétt að fjalla m.a. um skipulag Skipta og forsögu fyrirtækisins.

### 1. Skipulag Skiptasamstæðunnar og forsaga hennar

Íslenska ríkið, sem var eigandi forvera Símans, hafði einkarétt á að eiga og reka almennt fjarskiptanet á Íslandi. Jafnframt hafði íslenska ríkið einkarétt á að veita talsíma- og farsímaþjónustu og voru grunnfjarskiptakerfi landsins byggð upp á þeim forsendum. Póst- og símamálastofnun annaðist þetta verkefni og árið 1997 var stofnunni breytt í hlutafélagið Póstur og sími hf., sbr. lög nr. 103/1996. Árið 1998 var pósthjónustan skilin frá rekstrinum og nafni Pósts og síma breytt í Landssíma Íslands hf. Með lögum nr. 75/2001 veitti Alþingi heimild til þess að selja allt hlutafé ríkissjóðs í Landsímanum. Fyrirtækið var síðan einkavætt árið 2005 og nafni þess breytt í Síminn hf. Kaupendur að fyrirtækinu var hópur fjárfesta sem bauð í nafni Skipta ehf. Skipti voru að stærstum hluta í eigu Exista og KB banka, auk lífeyrissjóða og fleiri fjárfesta.



Árið 2005 kom til framkvæmda samruni Símans og Íslenska sjónvarpsfélagsins (nú Skjámiðlar/Skjárinn), sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005. Skjárinn rekur sjónvarpsþjónustu (efnisveita).

Í mars 2007 voru samþykktar á aðalfundi Símans verulegar skipulagsbreytingar. Samþykkt var að fjarskiptanet Símans (grunnfjarskiptakerfið) yrði skilið frá annarri starfsemi fyrirtækisins. Var í því skyni stofnað sérstakt fyrirtæki, Míla ehf., um rekstur, uppbyggingu og viðhald fjarskiptanets samstæðunnar. Jafnframt var stofnað sérstakt móðurfélag, Skipti hf., og runnu eignarhlutir í Símanum (og dótturfélögum hans) og Mílu inn í það félag.

Eftir framangreindar skipulagsbreytingar sinnti Síminn áfram þeirri fjarskiptastarfsemi sem ekki hafði verið flutt yfir til Mílu. Um er m.a. að ræða alla hefðbundna fjarskiptaþjónustu sem seld er í smásölu til heimila og fyrirtækja, auk þess að bjóða öðrum fjarskiptafyrirtækjum ýmis konar aðgang í heildsölu að fjarskiptanetum sínum, eins og t.d. bitastraumsaðgang og aðgang að farsímaneti félagsins o.fl. Er Síminn auk þess stærsti viðskiptavinur Mílu. Skjárinn er nú systurfélag Símans og Mílu.

Míla hóf starfsemi 1. apríl 2007. Míla er með starfsemi sem fellur að mestu undir heildsölu í formi aðgangs að grunnfjarskiptakerfum félagsins. Fjarskiptakerfi Mílu hefur verið lýst með svohljóðandi hætti:

#### **„Grunnet**

*Grunnetið byggist á stofnneti sem er eins konar burðarlag fyrir öll fjarskiptakerfin og aðgangsneti sem tengir viðskiptavinum Mílu inn á fjarskiptakerfin. Grunnetið nær m.a. yfir öll sambönd fyrir almenna símaumferð, innanlands og til útlanda, sambönd fyrir GSM og NMT-farsímakerfi, sambönd fyrir gögn og ennfremur flutningskerfi að sendum nær allra útvarps- og sjónvarpsstöðva í landinu.*

#### **Stofnnet**

*Stofnnet Mílu byggir á koparlínum, ljósleiðurum og örbylgjusambandi. Netið nær inn á alla þéttbýliskjarna landsins. Ljósleiðarakerfið er meginburðarlag fyrir fjarskiptakerfin. Í meginstofni ljósleiðarahringsins eru átta þræðir og notar Míla fimm þeirra.*

*Uppbyggingu ljósleiðarakerfisins er þannig háttað að ávallt er reynt að tryggja hringtengingu til að auka öryggi fjarskiptakerfisins. Fyrir þá staði sem ekki eru tengdir ljósleiðara eru notaðar stafrænar örbylgjutengingar. Stofnnetinu er stjórnað frá stjórn- og eftirlitsstofu Símans og er fylgst með gæðum sambanda allan sólarhringinn árið um kring. Innleitt hefur verið DWDM (Dense Wavelength Division Multiplexing) kerfi, byggt á búnaði frá Marconi Corporation, sem margfaldar flutningsgetu ljósleiðarakerfisins.*

#### **Alþjóðanet**

*Þungi fjarskiptaumferðar við umheiminn fer um CANTAT-3 og Farice-1 sæstrengina. CANTAT-3 liggur milli Norður-Ameríku og Vestur-Evrópu og tengist við fjarskiptanet í Danmörku, Þýskalandi og Bretlandi. Þá tengjast*



Færeyjar og Ísland strengnum. Sæstrengurinn FARICE-1 var tekinn í notkun árið 2004 en hann liggur á milli Íslands og Skotlands og um Færeyjar. Farice hf. er eignar- og rekstraraðili strengsins en að félaginu standa Síminn, Vodafone, íslenska ríkið, FøroyaTele og fleiri aðilar.<sup>3</sup> Landið er því tvítengt um aðskilinn ljósleiðara austur og vestur um haf. Fjarskiptafyrirtæki geta því nýtt samhliða báða strengina þannig að þótt sambandið rofni á öðrum strengnum veldur það nánast engri röskun á þjónustu. Sæstrengirnir eru vaktaðir allan sólahringinn alla ársins hring.

### **Aðgangsnét**

Míla hefur yfir að ráða öflugu og fjölbættu aðgangsneti að fjarskiptanetinu. Aðgangsnetið byggir á koparlínunum, ljósleiðurum og kóaxstrengjum. Koparlínukerfi Mílu er gífurlega víðtækt þar sem nærri öll fyrirtæki og heimili landsins eru tengd kerfinu. Koparlínukerfið er byggt upp með stofnstrengjum út frá símsstöðvum í götuskápa, þaðan dreifast línurnar til húsa í viðkomandi hverfi.

### **Ljósleiðari**

Lagt hefur verið ljósleiðaranet í helstu þéttbýliskjörnum til að tryggja viðskiptavinum háhraðaáðgang inn á ATM, IP-netið eða Internetið. Ljósleiðaranetið er byggt upp á svipaðan hátt og koparlínukerfið. Það er byggt á ljósleiðara frá símsstöð til götuskáps og þaðan inn í hús er kóaxstrengur og/eða ljósleiðari. Ljósleiðarakerfi höfuðborgarsvæðisins nær til fjölmargra fyrirtækja og einnig á Míla talsvert magn af ídráttarrörum í jörðu sem munu nýtast við uppbyggingu kerfisins.<sup>4</sup>

Eitt af markmiðum með stofnun Mílu árið 2007 var að draga úr þeim kvöðum sem Síminn þyrfti að sæta með því að færa verkefni sem voru háð eftirliti PFS yfir til Mílu. Að mati Samkeppniseftirlitsins var stofnun Mílu og flutningur hinna ýmsu grunnkerfa í fjarskiptum þangað frá Símanum aðgerð sem reyndist vera til þess fallin að auka traust milli Mílu og annarra markaðsaðila. Slíkt traust hafði ekki ríkt áður með sama hætti gagnvart Símanum.

Með þessum aðgerðum varð sú breyting að lóðrétt samþætting Símans minnkaði þó svo að hún héldist áfram með ákveðnum hætti innan Skiptasamstæðunnar. Reynslan sýnir hins vegar að ganga hefði átt lengra í þá átt. Á árinu 2012 var hins vegar tekin ákvörðun innan Skiptasamstæðunnar að hverfa til baka með hluta þessara breytinga frá 2007 og færa mikilvæg grunnkerfi fjarskipta frá Mílu yfir til Símans. Þessu fylgdi einnig tilfærsla á verkefnum og verkferlum sem höfðu það í för með sér að keppinautar Símans á smásölustigi þurftu að hafa samskipti við Símann, í stað Mílu, um ýmsa þjónustu sem þeir höfðu þörf fyrir og tengdist grunnkerfum samstæðunnar. Einnig var sameinuð sólarhringsvöktun á vegum félaganna og hún færð til Símans. Með þessu var stigið stórt skref í þá átt að auka lóðréttu samþættingu Símans en slík samþætting hefur að mati Samkeppniseftirlitsins valdið margvíslegum samkeppnislegum vandamálum í gegnum tíðina á fjarskiptamarkaði á Íslandi. Afleiðing þessa er ekki síður að traust keppinauta

<sup>3</sup> Farice er nú í eigu íslenska ríkisins, Landsvirkjunar og Arion banka

<sup>4</sup> Míla.is



félaganna gagnvart félögunum minnkaði þar sem helstu grunnkerfi í fjarskiptum innanlands eru í eigu samstæðunnar.

Með sátt þessari eru færð aftur yfir til Mílu öll þau fjarskiptakerfi og verkefni sem færð voru á árinu 2012 til Símans. Til viðbótar eru færð mikilvæg verkefni og kerfi frá Símanum þannig að starfsemi Mílu verður mun umfangsmeiri heldur en hún hefur verið frá stofnun fyrirtækisins. Nánar er gerð fyrir þessum aðgerðum síðar.

## 2. Markaðir og staða fyrirtækja á þeim

Mál þetta varðar íslenska fjarskiptamarkaðinn og undirmarkaði hans. Mál þau sem lokið er með sáttinni varða ýmsa fjarskiptamarkaði og eru þeir helstu þessir:

- Markaður fyrir ADSL tengingar og aðrar háhraðatengingar
- Markaður fyrir sjónvarpsþjónustu og endabúnað
- Markaður fyrir Internetþjónustu
- Markaður fyrir talsímaþjónustu
- Markaður fyrir farsímaþjónustu
- Markaður fyrir gagnaflutningaþjónustu
- Markaður fyrir lúkningu símtala í farsímaneti Símans

Landfræðilegi markaðurinn er Ísland.

Ljóst er að Skipti (og forverar) hefur um langa hríð verið í ráðandi stöðu á fjarskiptamarkaðnum. Í útboðs- og skráningarlýsingu Símans, dags. september 2001, var lýst afar sterkri stöðu fyrirtækisins á markaði. Sagt var að Síminn væri með 86% af íslenska fjarskiptamarkaðnum miðað við veltu og vísað var sérstaklega til þess að fyrirtækið væri markaðsráðandi. Jafnframt var lýst yfirburðastöðu Símans á einstökum sviðum fjarskipta.

Framkvæmd í samkeppnisrétti sýnir einnig að Skipti hafa lengi verið í yfirburðastöðu. Í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2008 *Öflug uppbygging* er fjallað m.a. um fjarskiptamarkaðinn. Í skýrslunni segir m.a. að samþjöppun á fjarskiptamarkaði sé mjög mikil. Aðeins tvö félög séu með afgerandi mesta markaðshlutdeild. Það séu fyrirtækjasamstæðurnar Skipti og Teymi. Um stöðu Skipta á fjarskiptamarkaði segir í skýrslunni:

*„Staða Skipta er sérstök á fjarskiptamarkaði, fyrirtækið er það eina sem veitir alhliða fjarskiptaþjónustu um allt land. Félagið er lóðrétt samþætt en í því felst að það á sitt eigið grunnkerfi, sem keppinautar þess þurfa að eiga viðskipti við í heildsölu og félagið býður auk þess fjarskiptaþjónustu í smásölu í samkeppni við önnur fyrirtæki. Þetta hefur það í för með sér að fyrirtækið hefur gríðarlega sterka stöðu á þessum markaði í heild sinni.“*

Þá hafa samkeppnisyfirvöld komist að þeirri niðurstöðu í eldri málum að Skipti væru markaðsráðandi á ýmsum sviðum fjarskipta, sbr. t.d. úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nt. 2/2002, ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2005 og ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 17/2007.



Komist hefur verið að sömu niðurstöðu í nýlegum úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í úrskurði í máli nr. 10/2011 var komist að þeirri niðurstöðu að Síminn væri markaðsráðandi „á fjarskiptamarkaði sem heild og á þýðingarmiklum undirmörkuðum...“. Sú niðurstaða var áréttuð í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 1/2012.

### **3. 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins**

Í þeim málum sem Samkeppniseftirlitið hefur haft til meðferðar og lýkur með sáttinni var til rannsóknar hvort Síminn hefði m.a. brotið bann 11. gr. samkeppnislaga við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Eins og ákvæði 11. gr. bera með sér er upptalning á því í hverju misnotkun geti verið fólgin ekki tæmandi. Í samkeppnisrétti er talið að misnotkun sé hlutlægt hugtak sem vísar til hegðunar markaðsráðandi fyrirtækis sem er til þess fallin að hafa áhrif á gerð tiltekins markaðar þar sem samkeppni er þegar takmörkuð vegna þess að á markaðnum er fyrir hendi markaðsráðandi fyrirtæki. Hegðunin felst í aðgerðum sem ekki geta talist til eðlilegrar samkeppni í skilningi samkeppnisréttarins. Misnotkun á markaðsráðandi stöðu getur falist í hvers konar aðgerðum sem miða að því að styrkja eða verja hina ráðandi stöðu. Verður og almennt að hafa í huga að í samkeppnisrétti hvílir rík skylda á markaðsráðandi fyrirtækjum að grípa ekki til neinna ráðstafana sem raskað geta með óeðlilegum hætti þeirri takmörkuðu samkeppni sem ríkir á markaðnum eða misbeita með öðrum hætti stöðu sinni. Ekki er skilyrði fyrir broti á 11. gr. laganna að sýnt sé fram á samkeppnisleg áhrif af viðkomandi aðgerð eða að hún hafi náð þeim samkeppnishamlandi árangri sem stefnt var að, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. mars 2013 í máli nr. 355/2012 *Lyf og heilsa hf. gegn Samkeppniseftirlitinu*.

Ljóst er að 11. gr. samkeppnislaga getur verið brotin með eftirfarandi aðgerðum:

- Verðþrýstingi
- Undirverðlagningu
- Gerð einkakaupasamninga
- Sértekum aðgerðum sem ætlað er að raska samkeppni

Nánar um túlkun 11. gr. samkeppnislaga vísast m.a. til úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 3/2008, 11/2011 og 1/2012.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. samkeppnislaga skal Samkeppniseftirlitið beita 54. gr. EES-samningsins eftir því sem kveðið er á um í lögnum. Nánar er mælt fyrir um þetta í m.a. 26. gr. laganna. Í 54. gr. er lagt bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu á svæðinu sem EES-samningurinn tekur til að því leyti sem hún kann að hafa áhrif á viðskipti milli samningsaðila EES-samningsins. Efnisákvæði 54. gr. EES-samningsins eru sambærileg við ákvæði 11. gr. samkeppnislaga. Skipti hafa haft mjög sterka stöðu á mörkuðum sem málið varðar og þeir markaðir taka til landsins alls. Í ljósi þessa á 54. gr. EES-samningsins við í málinu.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Sjá hér t.d. tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA „Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 53 and 54 of the EEA Agreement“ (2006/C291/17).





#### 4. Háttsemi Skipta og viðurlög

Í máli þessu liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið hefur gefið út þrjú andmælaskjöl skv. 17. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Í andmælaskjölunum var komist að þeirri niðurstöðu að Síminn hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga og 54. gr. EES-samningsins. Síminn hefur í athugasemdum sínum við andmælaskjölin mótmælt þeim ályktunum eftirlitsins. Í sáttinni viðurkenna Skipti ekki brot en eru hins vegar reiðubúin, í því skyni að skapa varnaðaráhrif og stuðla að eflingu samkeppni, að greiða sekt og grípa til þeirra ráðstafana sem Samkeppniseftirlitið telur nauðsynlegar.

Ljóst er af beitingu 17. gr. f. samkeppnislaga í máli þessu að Samkeppniseftirlitið telur að Síminn hafi í umræddum málum misnotað markaðsráðandi stöðu sína. Því er nauðsynlegt að Skipti greiði sekt og grípi til viðamikilla ráðstafana til að efla samkeppni og vinna gegn frekari brotum. Þar sem Skipti eru reiðubúin til þess er hins vegar ekki nauðsynlegt að taka endanlega afstöðu til umfangs brota sem fjallað var um í andmælaskjölum eða efnis þeirra að öðru leyti.

Við mat á því hvort þetta feli í sér fullnægjandi lyktir málsins ber að horfa til þess að áður en sáttaviðræður við Skipti hófust átti Samkeppniseftirlitið fundi með aðilum þeirra mála sem lokið er með sáttinni. Var um að ræða Nova, Vodafone, Tal, Hringiðuna og Inter. Tilgangur þessara funda var að fá fram upplýsingar um atriði sem tengjast Skiptum og þessir aðilar töldu brýnast að breyta í því skyni að efla samkeppni í fjarskiptum. Fram komu margvísleg gagnleg efnisleg sjónarmið. Allir þessir aðilar voru þeirrar skoðunar að ríkari samkeppnislegir hagsmunir fælust í því að gera breytingar á skipulagi markaðarins í því skyni að efla samkeppni til frambúðar heldur en að sáttin lýsti ætluðum brotum Skipta í fortíðinni. Var í því sambandi ekki síst vísað til yfirburða Skipta á sviði grunnfjarskiptakerfa.<sup>6</sup> Rétt er að taka fram að afstaða þessara aðila á fundunum er á engan hátt skuldbindandi fyrir þá og með því að lýsa henni hafa þeir ekki afsalað sér neinum rétti.

Sáttarviðræðurnar við Skipti fóru fram með þeim hætti að þær hófust með umræðum um aðgerðir til að ryðja úr vegi þeim samkeppnishindrunum sem að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stafað af aðgerðum og stöðu Skipta á fjarskiptamörkuðum og tengdum mörkuðum. Í viðræðunum kom í ljós að Skipti voru reiðubúin til að gera viðamiklar breytingar á starfsemi sinni og skipulagi. Til viðbótar féllust Skipti á að sett yrði á fót sérstök eftirlitsnefnd sem ætlað er að tryggja með virkum hætti að sáttin nái fram að ganga. Er hér um nýmæli að ræða í íslenskum samkeppnisrétti og hefur ekki verið gengið lengra til þessa í því skyni að tryggja öflugt og viðvarandi eftirlit með skilyrðum sáttar.

Sátt samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga getur eðli málsins samkvæmt falið í sér ákveðna málamiðlun. Sáttarákvæði samkeppnislaga veitir Samkeppniseftirlitinu heimild til þess að framkvæma visst hagsmunamat. Í þessu sambandi reynir á hvort virk samkeppni er betur tryggð og þar með hagsmunum almennings betur borgið í tilteknu máli með því að taka einhliða ákvörðun eða gera sátt við viðkomandi fyrirtæki. Þetta mat er mjög háð atvikum í hverju máli.

<sup>6</sup> Í bréfi Nova frá 25. október 2012 var hins vegar sagt að frumskilyrði fyrir sátt væri að Síminn myndi með skýrum hætti viðurkenna þau brot sem fyrirtækið hefði staðið að. Inter og Hringiðan hafa í bréfum sínum sett fram áþekk sjónarmið.



Að mati Samkeppniseftirlitsins er ljóst að fyrirmæli sáttarinnar við Skipti eru til þess fallin að ryðja úr vegi framangreindum samkeppnishindrunum. Þau eru einnig til þess fallin að bæta samkeppnisumhverfi á fjarskiptamarkaði verulega til frambúðar. Hér skiptir og verulegu máli að PFS er eindregið þeirrar skoðunar að miklu skipti fyrir samkeppni á fjarskiptamarkaðnum að gera þær breytingar á skipulagi Skipta og háttsemi sem felast í sáttinni. Þá hefur einnig þýðingu að skilyrði sáttarinnar eru ekki einskorðuð við að taka á þeirri háttsemi sem til rannsóknar hefur verið að undanfögnu, heldur er horft til þess einnig að læra af fortíðinni og erlendum fordæmum, í því skyni að treysta samkeppnisumhverfi í fjarskiptum til framtíðar. Þá er með sáttinni leitast við leysa samkeppnisleg vandamál sem hafa sérstaka þýðingu á markaðnum nú um stundir. Ennfremur er litið til þess að með því að ljúka málinu með sátt koma framangreind fyrirmæli þegar til framkvæmda og hafa því mun fyrr jákvæð áhrif en ella. Þá eru Skipti reiðubúin að greiða stjórnvaldssekt. Þegar þetta er virt saman telur Samkeppniseftirlitið einsýnt að efni þeirrar sáttar sem Skipti hafa skuldbundið sig til að starfa eftir feli í sér fullnægjandi lyktir málanna og bestu niðurstöðuna fyrir framtíðar samkeppnishagsmuni á mjög mikilvægu sviði viðskipta. Við þessar aðstæður kalla almannahagsmunir ekki á frekari umfjöllun um aðgerðir Símans í ákvörðun þessari.

Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn bannreglum samkeppnislaga og ákvæðum 53. og 54. gr. EES-samningsins nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Í sátt skv. samkeppnislögum getur falist að fyrirtæki fallist á að greiða stjórnvaldssekt.

Við mat á sekt Skipta var horft á eðli þeirra mála sem hafa verið til rannsóknar og þá staðreynd að samstæðan hefur áður gerst brotleg við ákvæði samkeppnislaga. Hins vegar var horft til þess að Skipti óskuðu eftir sáttarviðræðum og hafa fallist á að hlíta viðrhlutamiklum fyrirmælum sem til þess eru fallin að efla samkeppni. Í sáttarmeðferðinni hafa Skipti sýnt góðan samstarfsvilja og sýnt í verki að samstæðan er viljug til þess að gera breytingar í því skyni að tryggja að starfsemi hennar styðji við markmið um virka samkeppni í fjarskiptum. Með þessum aðgerðum sínum hafa Skipti auðveldað og stýtt mjög rannsókn og málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sem hefur jákvæð samkeppnisleg áhrif. Er horft til þessa samstarfsvilja fyrirtækisins við mat á sektum. Að teknu tilliti til þessa er hæfilegt að Skipti greiði 300 milljónir kr. í stjórnvaldssekt.

#### 4.1 Um athugasemdir Nova

Nova segir að það veki furðu að ekki virðist gert ráð fyrir því í sáttardrögunum að Síminn eða Skipti viðurkenni nein tiltekin brot á samkeppnislögum í sáttinni og ekki sé vikið að því í hverju brotleg háttsemi Símans felist. Að mati Nova stenst framangreint hvorki ákvæði samkeppnislaga, ákvæði stjórnsýslulaga né 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Þá vísar Nova til ákvæðis 17. gr. f samkeppnislaga og mótmælir því að málum Símans er varða Nova verði lokið með sátt í andstöðu við hagsmuni og afstöðu Nova. Segir Nova að samkvæmt 22. gr. reglna nr. 880/2005 sé það



forsenda sáttar að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum. Ekki sé því hægt að ljúka máli með sátt án þess að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum.

Nova vísar til þess að fram komi í 17. gr. f samkeppnislaga að aðeins sé heimilt að ljúka sátt með samþykki málsaðila. Nova sé málsaðili og verði málinu því ekki lokið í andstöðu við hagsmuni Nova.

Samkeppniseftirlitið bendir á að í 1. mgr. 17. gr. f samkeppnislaga segir:

*„Hafi fyrirtæki eða samtök fyrirtækja gerst brotleg við ákvæði laga þessara eða ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins á grundvelli þeirra er Samkeppniseftirlitinu heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka málinu með sátt. ... Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.“*

Í 22. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins segir:

*„Samkeppniseftirlitinu er heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Sátt getur m.a. fallist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á, eftir atvikum, að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig fallist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni.“*

Samkvæmt þessu gerir 17. gr. f samkeppnislaga ekki að skilyrði fyrir sátt að fyrir liggi viðurkenning á broti. Það dugar að Samkeppniseftirlitið telji að brot hafi átt sér stað og viðkomandi fyrirtæki sætti sig við að grípa til nauðsynlegra ráðstafana til þess að efla samkeppni. Ákvæði 22. gr. reglna nr. 880/2005 ganga í sömu átt enda kemur þar fram að sátt „geti m.a.“ fallist í því aðili viðurkenni brot á samkeppnislögum.

Í þessu máli hafa Skipti fallist á umfangsmikil skilyrði sem eru til þess fallin að bæta mjög samkeppnisskilyrði á fjarskiptamarkaði. Skipti eru einnig reiðubúin að greiða sekt í því skyni að efla varnaðaráhrif og stuðla að eflingu samkeppni. Eru þetta bæði málefnalegar og lögmætar lyktir viðkomandi mála.

Ekki er unnt að fallast á það með Nova að hugtakið „málsaðili“ í 17. gr. f vísi til annarra en þess fyrirtækis sem við undirritun á sátt fellst á íþyngjandi íhlutun. Hugtakið málsaðili í ákvæðinu tekur því aðeins til þeirra fyrirtækja sem hafa verið til rannsóknar vegna brota á samkeppnislögum eða vegna samruna sem þau koma að eða tengjast. Eðli málsins samkvæmt eru það aðeins slík fyrirtæki sem eru í stöðu til að fallast á t.d. greiðslu sektar eða breyta skipulagi sínu eða háttsemi. Sökum þessa er tiltekið í ákvæðinu að sáttin sé bindandi fyrir viðkomandi fyrirtæki þegar það hefur „samþykkt og staðfest“ efni hennar með undirritun sinni. Þetta er einnig skýrt þegar horft til athugasemda við frumvarp sem varð að lögum nr. 52/2007:



*„Í tillögu þeirri sem gerð er að sáttákvæði í frumvarpinu er ekki aðeins gert ráð fyrir að Samkeppniseftirlitinu verði heimilt að bjóða málsaðilum að ljúka málum með sátt um hæfilega sektargreiðslu. Samkvæmt 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins vegna brota gegn samkeppnislögum falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna. Þannig getur Samkeppniseftirlitið beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið sett skilyrði fyrir samruna, enda hindri hann virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða verði til eða styrkist. Í frumvarpinu, sbr. 1. gr. þess, er því gert ráð fyrir að í sátt Samkeppniseftirlitsins og aðila geti m.a. verið kveðið á um skilyrði fyrir samruna eða aðgerðir til breytingar á atferli eða skipulagi.“*

Ákvæði 17. gr. f veita því ekki kvartanda í máli sem lýkur með sátt sérstök réttindi. Önnur regla væri óheppileg þar sem það myndi draga mjög úr skilvirkni sáttamála ef keppinautar þess fyrirtækis sem kvartað er yfir hefðu í raun neitunarvald um hvort sátt yrði gerð. Ber að líta til þess að keppinautar geta haft aðra hagsmuni að verja en hagsmuni almennings af virkri samkeppni.

Þó ákvæði 17. gr. f samkeppnislaga veiti þannig Nova ekki sérstök réttindi þá gera ákvæði stjórnarsýslulaga það. Í máli þessu var sjónarmiða Nova leitað áður en sáttarviðræður hófust og Nova hefur fengið að tjá sig um efni sáttarinnar, auk þess að hafa aðgang að gögnum málsins. Var réttinda Nova því gætt.

Í athugasemdum Nova kemur einnig fram að það séu lögvarðir hagsmunir fyrirtækisins að málum þess verði ekki lokið nema afstaða verði tekin til þess hvort fyrirtækið hafi þolað brot gegn þeim rétti sem því sé tryggður. Þá vísar Nova til stjórnarsýslulaga og segir að fyrirtækið, sem málshefjandi og aðili að stjórnarsýslumáli, eigi kröfu til þess að tekin verði rökstudd stjórnvaldsákvörðun um mál fyrirtækisins. Til viðbótar nefnir Nova að ef sleppt er umfjöllun um hegðun Símans og afstöðu til hennar séu málsaðilar og markaðsaðilar sviptir þeim möguleika að hafa leiðsögn af niðurstöðu umræddra mála um hvaða háttsemi Símans og tengdra félaga teljist í samræmi við samkeppnislög og hver ekki. Skilyrðin sem Síminn eigi að undirgangast hljóti að vera mótuð með atvik umræddra mála og ef til vill fortíð Símans að öðru leyti að leiðarljósi. Því standist ekki annað en að hverju og einu stjórnarsýslumáli sem felst er undir sáttina verði lokið með lágmarksumfjöllun og rökstuðningi varðandi viðkomandi háttsemi.

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á að það gangi gegn lögvörðum hagsmunum og réttindum Nova að ljúka þeim málum sem að fyrirtækinu snúa með þeim hætti sem gert er í sáttinni.

Hér skiptir máli að Samkeppniseftirlitið er eftirlitsstjórnvald sem er ætlað að efla samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist, sbr. m.a. 1. gr. og 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Starfsemi Samkeppniseftirlitsins felst þannig ekki í því að veita borgurunum tiltekin réttindi heldur að vinna gegn því að fyrirtæki og opinberir aðilar raski samkeppni. Þetta hlutverk eftirlitsins má skýrt ráða af ákvæðum 3. mgr. 8. gr. laganna.



Ákvæðið er að hluta efnislega samhljóða eldri samkeppnislögum, sbr. lög nr. 107/2000. Í frumvarpi sem varð að þeim lögum segir:

*„Samkvæmt 2. gr. frumvarpsins bætist ný málsgrein við 5. gr. laganna þar sem tekið er fram að samkeppnisráði sé heimilt að raða málum í forgangs röð. Samkeppnisráð er eftirlitsstjórnvald sem er ætlað að efla samkeppni í viðskiptum og beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila í því skyni að stuðla að því að markmið laganna náist. Þannig er aðalhlutverk samkeppnisráðs fólgið í því að framfylgja þeirri stefnu sem mörkuð er með samkeppnislögum, en ekki fyrst og fremst að leysa úr deilumálum. Til þess að framfylgja stefnu laganna og sinna eftirliti sem samkeppnisyfirvöldum er falið er nauðsynlegt að þau geti í aðalatriðum stýrt sjálf nýtingu þess mannafla sem þau hafa yfir að ráða til þess að sinna verkefnum sem brýnast þykir að sinna í því skyni að efla samkeppni og stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum. Ákvæði þetta sækir að nokkru leyti fyrirmynd sína til evrópsks samkeppnisréttar þar sem m.a. Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn ESB hafa heimild til að forgangsraða málum.“*

Með núgildandi samkeppnislögum var þessi umgjörð styrkt og Samkeppniseftirlitinu veitt sérstök heimild til að ákveða hvaða mál gefi tilefni til rannsóknar, sbr. 3. mgr. 8. gr. Það er þannig ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta eða verja réttindi kvartenda í samkeppnismálum. Byggt er á samskonar sjónarmiðum EES/ESB-samkeppnisrétti.<sup>7</sup> Þar hefur einnig verið tekið fram að kvartendur í samkeppnismálum eigi ekki lögvarðan rétt á að krefjast niðurstöðu um brot tiltekens fyrirtækis.<sup>8</sup>

Í ljósi framangreinds hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála ítrekað tekið fram að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til þess að hafna að taka ætluð brot til rannsóknar eða hætta rannsóknum á ætluðum brotum. Hefur nefndin í því sambandi bent á að „*ekki er sjálfgefið að sá sem telur að samkeppnislög hafi verið brotin eigi lögvarinn rétt til að*

<sup>7</sup> Í EES/ESB-samkeppnisrétti hefur verið bent á þann mun sem er á dómstólum og eftirlitsstjórnvöldum að þessu leyti: „... it should be borne in mind that, unlike the civil courts, whose task is to safeguard the individual rights of private persons in their relations inter se, an administrative authority must act in the public interest. Consequently, the Commission is entitled to refer to the Community interest in order to determine the degree of priority to be applied to the various cases brought to its notice.“ Sjá dóm undirréttar ESB í máli nr. T-24/90 *Automec Srl. v Commission*, [1992] ECR II-2223. Sama hefur komið fram af hálfu Eftirlitsstofnunar EFTA: „): „27. Eftirlitsstofnun EFTA er að því leyti ólík almennum dómstólum, sem hafa það hlutverk að standa vörð um réttindi einstaklinga, að hún er stjórnslustofnun sem ber að vinna í almannaþágu. Það liggur í eðli hlutverks eftirlitsstofnunarinnar sem stjórnvalds sem fer með framkvæmd samkeppnisreglna, að hún hefur tiltekin matsvik um það hvaða atriði njóta forgangs við þá framkvæmd.“ Tilkygning Eftirlitsstofnunar EFTA um meðferð stofnunarinnar á kvörtunum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins (2007/C 287/06).

<sup>8</sup> Sjá hér t.d. dóm undirréttar ESB frá 12. maí 2010 í máli nr. T-432/05, mgr. 57-58: „However, neither Regulations No 17 and No 2842/98 nor Regulations No 1/2003 and No 773/2004 contain express provisions relating to the action to be taken concerning the substance of a complaint and any obligations on the part of the Commission to carry out an investigation. On that point, it must be borne in mind that the Commission is under no obligation to initiate procedures to establish possible infringements of Community law and that the rights conferred on complainants by those regulations do not include the right to obtain a final decision as to the existence or non-existence of the alleged infringement (see, with regard to Regulations No 17 and No 2842/98, *Haladjian Frères v Commission*, cited in paragraph 56 above, paragraph 27 and the case-law cited). It is on the basis of those principles that the case-law has recognised that, if the Commission is under no obligation to rule on the existence or non-existence of an infringement, it cannot be compelled to carry out an investigation, because such an investigation could have no purpose other than to seek evidence of the existence or non-existence of an infringement which it is not required to establish (see, with regard to Regulations No 17 and No 2842/98, *Haladjian Frères v Commission*, cited in paragraph 56 above, paragraph 28 and the case-law cited).“ Dómstóll ESB staðfesti þessa niðurstöðu undirréttarins, sbr. niðurstöðu dómstólsins frá 31. mars 2011 í máli nr. C-367/10P.



*rannsókn sé hafin á meintu broti á vegum stjórnvalda.*", sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 3/2012 Öryggismiðstöð Íslands ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu.

Áform um möguleg bótamál geta hér engu breytt. Flest fyrirtækja eru alla jafna fær um að gæta hagsmuna sinna. Almennt ber að líta til þess að beiting bannreglna samkeppnislaga er ekki háð því að fyrir liggja niðurstaða á stjórnslustigi sem staðreynt brot. Þvert á móti er við það miðað í samkeppnisrétti að bóta- og önnur einkamál fyrirtækja vegna brota á samkeppnisreglum séu nauðsynlegur þáttur í framkvæmd samkeppnislaga.<sup>9</sup> Þetta kemur t.d. skýrt fram í tilkynningu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 2007 um meðferð stofnunarinnar á kvörtunum er varða 53. og 54. gr. EES-samningsins. Þar kemur fram í II. kafla að kvartandi getur snúið sér til (1) ESA, (2) samkeppnisyrivalds í viðkomandi EFTA-ríki eða (3) til innlands dómstóls ef hann telur samkeppnisreglur EES hafi verið brotnar. Segir að „*stjórnvöld, sem fari með framkvæmd samkeppnisreglna, geti ... ekki rannsakað allar kvartanir heldur verða þau að forgangsraða málum.*“ Innendum dómstólum beri hins vegar skylda til að fella dóma í málum sem eru lögð fyrir þá. Er í 13. til 17. mgr. tilkynningarinnar gerð grein fyrir mikilvægu hlutverki innlendra dómstóla við framkvæmd samkeppnisreglna og rökstutt að ýmsir kostir séu fólgnir í því fyrir kvartanda að höfða dómsmál í stað þess að beina kvörtunum til samkeppnisyrivalda. Er m.a. bent á að unnt sé í slíku dómsmáli að sameina kröfu skv. bæði EES-samkeppnisrétti og innendum samkeppnisrétti. Er ljóst að hér á landi geta fyrirtæki höfðað bótamál vegna bæði brota á EES samkeppnisreglum og íslenskum samkeppnislögum, sbr. m.a. ákvæði VII. kafla samkeppnislaga. Tekur það bæði til mála sem hefjast án þess að fyrir liggja niðurstaða samkeppnisyrivalda (e. *stand-alone action*) og mál sem hefjast í kjölfar ákvarðana samkeppnisyrivalda (e. *follow-on action*).

Af framansögðu leiðir að á Samkeppniseftirlitinu hvílir engin skylda til þess að breyta umfjöllun í sáttinni vegna hagsmuna Nova. Sáttinn er til þess fallin að vernda þá almannahagsmuni sem leiða af virkri samkeppni. Önnur markmið þarf hún ekki að uppfylla.

Ekki er heldur unnt að fallast á það með Nova að niðurstaða þessa máls feli ekki í sér næga leiðbeiningu fyrir aðila á markaði. Hér ber að líta til þess að samkeppnisyrivöld og áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafa í rökstuddum eldri málum fjallað um beitingu ákvæða samkeppnislaga gagnvart Skiptum. Þá hafa á undanförunum árum fallið mikilvægir dómur í Hæstarétti Íslands sem varða beitingu 11. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið telur því ákvæði samkeppnislaga skýr varðandi þá tegund háttsemi sem var til skoðunar í málum sem tengjast Nova. Þá er í ákvörðun þessari veittar leiðbeiningar um túlkun á þeim fyrir mælum sem gilda gagnvart Skiptum.

<sup>9</sup> Sjá dóm dómstóls ESB í máli nr. C-453/99 *Courage v Crehan* [2001] ECR I-6297:

*„The full effectiveness of Article 85 of the Treaty and, in particular, the practical effect of the prohibition laid down in Article 85(1) would be put at risk if it were not open to any individual to claim damages for loss caused to him by a contract or by conduct liable to restrict or distort competition.*

*Indeed, the existence of such a right strengthens the working of the Community competition rules and discourages agreements or practices, which are frequently covert, which are liable to restrict or distort competition. From that point of view, actions for damages before the national courts can make a significant contribution to the maintenance of effective competition in the Community.*“



## 5. Aðgerðir til þess að efla samkeppni

Í 1. mgr. 16. gr. samkeppislaga segir að Samkeppniseftirlitið geti gripið til aðgerða gegn samningum, skilmálum og hvers konar athöfnum sem brjóta m.a. í bága við bannákvæði laganna, sáttir eða ákvarðanir sem teknar hafi verið samkvæmt lögnum. Einnig getur eftirlitið gripið til aðgerða gegn "aðstæðum eða háttsemi sem kemur í veg fyrir, takmarkar eða hefur skaðleg áhrif á samkeppni almennings til tjóns." Með aðstæðum er m.a. átt við atriði sem tengjast eiginleikum viðkomandi markaðar, þ.m.t. skipulagi eða uppbyggingu fyrirtækja sem á honum starfa. Með háttsemi er átt við hvers konar atferli, þ.m.t. athafnaleysi, sem á einhvern hátt hefur skaðleg áhrif á samkeppni á markaði þrátt fyrir að ekki sé brotið gegn bannákvæðum laganna. Í 2. mgr. segir:

*„Aðgerðir Samkeppniseftirlitsins geta falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að efla samkeppni, stöðva brot eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt nauðsynlegum úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi vegna þeirra atriða sem tilgreind eru í 1. mgr. í réttu hlutfalli við það brot sem framið hefur verið eða þær aðstæður eða háttsemi sem um ræðir. Þó er einungis heimilt að beita úrræðum til breytingar á skipulagi ef sýnt þykir að ekki sé fyrir hendi árangursríkt úrræði til breytingar á atferli eða þar sem jafnárangursríkt úrræði til breytingar á atferli væri meira íþyngjandi fyrir hlutaðeigandi aðila en úrræði til breytingar á skipulagi.“*

Í athugasemdum við frumvarp sem varð að núgildandi samkeppnislögum segir að sem dæmi um aðgerðir sem lagt er til að Samkeppniseftirlitið geti beitt til skipulagsbreytinga megi nefna kröfu um að fyrirtæki sé skipt upp í tvö eða fleiri fyrirtæki. Eins felst í heimild til að krefjast skipulagsbreytinga að Samkeppniseftirlitið geti krafist þess að fyrirtæki skilji ákveðna starfsemi frá annarri starfsemi og komi henni fyrir í sérstöku fyrirtæki. Einnig kemur fram að það sé ljóst að ákvæðum um breytingar á skipulagi verði aðeins beitt þegar önnur úrræði þrjóti og að breytingar á skipulagi fyrirtækis teljist aðeins í réttu hlutfalli við brotið „ef veruleg hættu er talin á því að óbreytt skipulag fyrirtækis leiði af sér langvarandi eða endurtekin brot.“ Samkvæmt frumvarpinu geta aðgerðir sem Samkeppniseftirlitið getur beitt til atferlisbreytinga m.a. falið í sér að kveðið sé á um bann við ákveðnum samningum eða samningsskilyrðum, fyrirmæli um að samningum skuli slitið eða samningsskilyrðum breytt. Þá getur Samkeppniseftirlitið heimilað samninga með ákveðnum skilyrðum og ákvarðað um verð eða viðskiptakjör fyrirtækja og fyrirtækjahópa.

Í sátt skv. 17. gr. f samkeppnislaga getur falið að fyrirtæki fallist á að grípa til ráðstafana sem fela í breytingu á atferli og/eða skipulagi, sbr. umfjöllun hér að framan.

Í máli þessu hafa Skipti fallist á að gera verulegar breytingar á skipulagi og atferli samstæðunnar. Verður hér gerð grein fyrir markmiði þeirra aðgerða og einstakir þættir þeirra skýrðir.

### 5.1 Markmið aðgerðanna og bakgrunnur

Að mati Samkeppniseftirlitsins er í máli þessu nauðsynlegt að draga lærdóm af yfirstandandi rannsóknum, eldri málum og samkeppnislegum áhrifum af stöðu Skipta á fjarskiptamarkaðnum. Er meginmarkmið sáttarinnar að bregðast við framangreindum



samkeppnislegum vandamálum með aðgerðum sem ætlað er með áhrifaríkum hætti að leysa þau til frambúðar og skapa betri skilyrði fyrir samkeppni á fjarskiptamarkaði.

Skipti eru lóðrétt samþætt fyrirtæki sem selja fjarskiptaþjónustu í bæði heildsölu og smásölu. Um lóðréttu samþættingu er að ræða þegar sami aðili starfar á fleiri en einu sölustigi, t.d. framleiðir vöru sem hann selur sjálfum sér og öðrum aðilum í heildsölu til frekari framleiðslu og sölu á smásölustigi. Fyrirtæki sem samþættir þannig ólíka starfsemi í virðiskeðjunni getur haft vissa yfirburði gagnvart keppinautum á smásölustigi og eftir atvikum á heildsölustigi. Lóðrétt samþætting er til þess fallin að veita þeim fyrirtækjum sem yfir henni búa samkeppnisforskot og getur falið í sér aðgangshindrun. Ef hið lóðréttu samþætta fyrirtæki er í mjög sterkri stöðu á heildsölustigi getur það verið í aðstöðu til að valda keppinautum á smásölustigi samkeppnislegu tjóni og raska þar með samkeppni. Hins vegar er ljóst að lóðrétt samþætting fyrirtækja getur einnig verið bæði hagkvæm og jákvæð fyrir samfélagið.<sup>10</sup>

Í sumum atvinnugreinum er almennt meiri hætta á samkeppnishömlum vegna lóðrétrar samþættingu fyrirtækja. Á þetta t.d. við um fjarskiptamarkaðinn, raforkumarkaðinn, vissa flutningamarkaði og aðra markaði þar sem aðgangur að tilteknum grunnvirkjum er afar mikilvægur.<sup>11</sup> Kjarni vandamálsins er að fyrirtæki sem ræður yfir mikilvægu grunnvirki og keppir á smásölumarkaði, sem krefst afnota að grunnvirkinu, hefur bæði möguleika og hvata til þess að hygla eigin smásölustarfsemi og takmarka þar með samkeppni. Hvatinn felst m.a. í því að með slíkum aðgerðum er hagnaður af smásölustarfseminni aukinn. Slík röskun á samkeppni getur bæði tekið til mismununar í verðlagningu varðandi aðgang að grunnvirkinu og til ýmiskonar þátta sem tengjast gæðum og eðli þess aðgangs sem keppinautar fá að grunnvirkinu (e. *non price discrimination*). Hefur því verið haldið fram að lóðrétt samþætt fyrirtæki af þessum toga hafi nánast ávallt hvata til þess að valda keppinautum sínum samkeppnislegu tjóni með mismunun sem ekki tekur til verðs.<sup>12</sup> Þá skapar þessi aðstaða möguleika á því að beita tilteknum aðgerðum sem raska samkeppni, t.d. verðþrýstingi. Dæmi um þessa mismunun og samkeppnishamlandi aðgerðir er t.d. eftirfarandi háttsemi:

- Keppinautar greiða hærra verð fyrir aðgang að grunnvirkinu heldur en smásöludeild eiganda grunnvirkisins eða njóta verri viðskiptakjara.
- Tekjur af starfsemi grunnvirkisins eru notaðar til að niðurgreiða smásölustarfsemina.
- Lengri tíma tekur fyrir keppinaut að fá aðgang að grunnvirkinu.
- Smásöludeild eiganda grunnvirkisins fær fyrr mikilvægar upplýsingar sem tengjast notkun grunnvirkisins eða fær betri upplýsingar heldur en keppinautarnir og öðlast þannig verulegt samkeppnisforskot.
- Gæði aðgangsins að grunnvirkinu (t.d. varðandi tæknileg atriði) er verri hjá keppinautum.

<sup>10</sup> Sjá t.d. almenna umfjöllun í skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá febrúar 2011 um lóðréttu samþættingu fyrirtækja, skýrsla nr. C11:01 (Fjárhagslegur aðskilnaður fiskveiða og vinnslu: Kostir og gallar)

<sup>11</sup> Erlendis á þetta einnig við um markaði fyrir t.d. rekstur járnbrauta og dreifingu á gasi.

<sup>12</sup> Richard Cadman, Means not ends: Detering discrimination through equivalence and functional separation, Telecommunications Policy 34 (2010) bls. 366: „In most circumstances a vertically integrated firm has the incentive to damage its downstream rivals through non-price discrimination.“





- Viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar, sem stafa frá keppinautum sem þurfa aðgang að grunnvirkinu, berast frá þeirri deild sem rekur grunnvirkin til þeirrar deildar sem stundar samkeppni í smásölu.

Af hálfu m.a. alþjóðastofnanna hefur verið fjallað um þessi vandamál og settar fram tillögur til lausnar á þeim í því skyni að auka samkeppni. Í sáttarmeðferð þessa máls hefur Samkeppniseftirlitið horft til þessa og einnig til úrræða sem gripið hefur verið til í tilteknum ríkjum. Hefur þetta verið gert í því skyni að stuðla að því að lausn málsins skili árangri. Rétt er til skýringar að reifa hér nokkur meginatriði.

#### 5.1.1 Umfjöllun á vettvangi OECD

Á vettvangi OECD hefur verið fjallað um samkeppnisleg vandamál sem tengjast framangreindu og tillögur til úrbóta hafa verið settar fram gagnvart aðildarríkjum. Árið 2001 voru kynntar tillögur um hvenær væri rétt að grípa til uppskiptingar fyrirtækja (structural separation) til að bæta virkni markaða af þessum toga. Fólst í tillögunum í aðalatriðum að uppskipting fyrirtækja geti verið áhrifarík aðferð til þess að bæta samkeppni en hins vegar verði að gæta þess í hverju tilviki fyrir sig hvort kostir eða gallar uppskiptingu vegi þyngra.<sup>13</sup>

Þetta málefni var aftur tekið til skoðunar og í tengslum við það birti OECD á árinu 2011 skýrslu.<sup>14</sup> Í henni er fjallað um hagræn og samkeppnisleg áhrif þess að skipta upp eða grípa til annarra ráðstafana til aðskilnaðar gagnvart lóðrétt samþættum fyrirtækjum. Einnig er fjallað um ráðstafanir sem gripið hefur verið til frá árinu 2001 gagnvart fyrirtækjum sem starfa á sviði fjarskipta, raforku, gas og járnbrauta. Í skýrslunni er sett fram það mat að ráðstafanir af þessum toga hafi almennt séð gefist vel og hafi kosti umfram fyrirmæli sem lúta að hegðun eða atferli fyrirtækja:

*"In light of the experiences with structural separation within Member countries in the decade since the adoption of the Recommendation, a number of broad conclusions may be advanced. First and foremost, structural measures have been implemented successfully in numerous instances. Beyond behavioural measures such as mandatory access requirements, structural separation can play a pivotal role in ensuring that a formal right of access is effective in practice. The resulting benefits have included increased investment, particularly in the newly-opened competitive portions of the sector, as well as increased consumer choice, improved services and lower pricing.*

*Secondly, the evidence indicates that there is no clear formula that can dictate how structural separation should be implemented. While the*

---

<sup>13</sup> Lýst svo á heimasíðu samkeppnisdeildar OECD: „When a firm provides products or services regulated by government, structural separation may be required so as not to hinder the entry of competitors in the market. “Structural separation” of a firm may be important to advance the process of market liberalisation. It is applied notably in sectors such as electricity and telecommunications where the main service (or product) is generally provided by a supplier and other firms commercialise the end product or service to consumers. The issuing of a recommendation became necessary to draw attention to the benefits of structural separation but also to clarify since it may not always bring economic and public benefits that justify its implementation. Governments should therefore carefully assess the costs and benefits of structural versus behavioural measures especially in the context of privatisation, liberalisation or regulatory reform.”

<sup>14</sup> OECD, Report on Experiences with Structural Separation, 2011.



*Recommendation itself called upon the Member countries to consider implementation, the experiences show that structural separation has been successfully implemented:*

- *By vertically integrated firms acting voluntarily, whether in anticipation of impending regulatory changes, to avoid a competition law investigation or bring an end to on-going proceedings, or merely as a rational business decision given market conditions;*
- *As a regulatory measure, whether imposed by the national government, by an independent national regulatory authority, or as a policy measure stemming from a supra-national authority such as the European Commission; and*
- *Under competition law by a competition authority or the courts, in order to bring an end to a breach of the competition laws.*

*Moreover, the form or degree of separation to be implemented is not necessarily determinative of its success. On the one hand, structural separation is frequently said to be preferred on the basis that it eliminates not only the incentives but also the possibility of discrimination to the greatest extent, and allows for the greatest regulatory simplicity after separation has been effected. The European Commission's recent competition cases in the energy sector for example show that behavioural separation and regulatory supervision alone may not always effectively prevent infringements of competition law. On the other hand, positive experiences have been reported with respect to behavioural measures falling short of structural separation. This is particularly the case in circumstances where the internal corporate structure of the integrated firm has been revised to replicate, as far as possible, the effects of independent ownership, for example where remuneration of relevant personnel is based solely on the performance of the separated division.<sup>15</sup>*

Var það niðurstaða skýrslunnar að aðgerðir af þessum toga væru enn gagnlegar í því skyni að efla samkeppni. Leiddi þetta til þess að OECD ráðið samþykkti endurskoðuð tilmæli þann 13. desember 2011. Í þeim er eftirfarandi beint til aðildarríkjanna:

*„When faced with a situation in which a regulated firm is or may in the future be operating simultaneously in a non-competitive activity and a potentially competitive complementary activity, Members should carefully balance the benefits and costs of structural measures against the benefits and costs of behavioural measures.*

*The benefits and costs to be balanced include the effects on competition, effects on the quality and cost of regulation, effects on corporate incentives to invest, the transition costs of structural modifications and the economic and public benefits of vertical integration, based on the economic characteristics of the industry in the country under review.*

---

<sup>15</sup> BIs. 111-112.



*The benefits and costs to be balanced should be those recognised by the relevant agency(ies) including the competition authority, based on principles defined by the Member. This balancing should occur especially in the context of privatisation, liberalisation or regulatory reform.*<sup>16</sup>

Samkvæmt þessu ber ekki að skipta upp fyrirtækjum ef sú aðgerð vinnur gegn hvata til þess að fjárfesta eða stuðlar að óhagræði. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að í skýrslu OECD er greint frá því að rannsóknir fræðimanna séu misvísandi varðandi áhrif uppskiptingar fyrirtækja en í því sambandi verði að hafa í huga að slíkar rannsóknir séu að miklu leyti kostaðar af fyrirtækjum sem hafi hagsmuna að gæta og veki það upp spurningar um hlutleysi þeirra.<sup>17</sup> Það sé hins vegar að finna óháðar athuganir sem sýni skýran ábata af uppskiptingu og tengdum aðgerðum á tilteknum sviðum. Í skýrslunni segir að dæmi um þetta sé ítarleg skýrsla Berkman stofnunarinnar við Harvard háskóla í Bandaríkjunum um fjarskiptamarkaðinn.

### 5.1.2 Rannsóknir í Bandaríkjunum

Skýrsla Berkman stofnunarinnar er frá febrúar 2010 og var samin að beiðni bandarískra fjarskiptayfirvalda (FCC).<sup>18</sup> Í skýrslunni er lagt mat á aðgerðir stjórnvalda og fjarskiptafyrirtækja í ýmsum ríkjum og áhrif þeirra á uppbyggingu háhraðaneta og tenginga.

Í skýrslunni kemur fram það eindregna mat að aðgerðir sem tryggja aðgang keppinauta að grunnkerfum fjarskipta (open access) og feli eftir atvikum í sér aðgreiningu lóðrétt samþættra fyrirtækja hafi eftt samkeppni og skilað miklum árangri í háhraðavæðingu fjarskiptakerfisins.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Tilmæli OECD ráðsins frá 13. desember 2011. Hugtökin í tilmælunum eru skýrð svo:

„a) A „firm“ includes a legal entity or a group of legal entities where the degree of inter-linkages (such as shareholding) among the entities in the group is sufficient for these entities to be considered as a single entity for the purposes of national laws controlling economic concentrations;

b) A „regulated firm“ is a firm, whether privately or publicly owned, which is subject to economic regulation intended to constrain the exercise of market power by that firm;

c) A „non-competitive activity“ is an economic market, defined according to generally accepted competition principles, in which, as a result of regulation or underlying properties of demand and supply in the market, one firm in the market has substantial and enduring market power;

d) A „competitive activity“ is an economic market, defined according to generally accepted competition principles, in which the interaction among actual and potential suppliers would act to effectively limit the market power of any one supplier;

e) „Complementary“ is used in the broad sense to include products (and services) that enhance each other. Products that are complementary to the regulated firm's non-competitive activity therefore include (1) products bought by the firm from (upstream) suppliers, (2) products sold by the firm to (downstream) customers, and (3) other products used in conjunction with the firm's non-competitive product, and where competitors' success in providing such products depends on their or their customers' ability to obtain access to the non-competitive product.”

<sup>17</sup> Sjá bls. 13-14: „It is important to note the strong influence of industry sponsorship on this particular issue, which raises some questions with regards to the impartiality of work dealing with the topic.”

<sup>18</sup> The Berkman Center for Internet & Society, *Next Generation Connectivity: A review of broadband Internet transitions and policy around the world*, febrúar 2010. Tildrögum skýrslunnar lýst svo: „On July 14, 2009, the Federal Communications Commission (FCC) announced that the Berkman Center for Internet & Society at Harvard University would conduct an independent expert review of existing literature and studies about broadband deployment and usage throughout the world and that this project would help inform the FCC's efforts in developing the National Broadband Plan.”

<sup>19</sup> Sjá m.a. bls. 13 og 15: „Our most surprising and significant finding is that “open access” policies—unbundling, bitstream access, collocation requirements, wholesaling, and/or functional separation—are almost universally understood as having played a core role in the first generation transition to broadband in most of the high performing countries; that they now play a core role in planning for the next generation transition; and



### 5.1.3 EES/ESB-réttur

Hér skiptir einnig miklu að horfa til þeirrar þróunar sem átt hefur sér stað í EES/ESB-rétti varðandi samkeppni á fjarskiptamarkaði. Til langs tíma var fjarskiptamálum þannig skipað í Evrópu að opinberir aðilar/ríkisfyrirtæki önnuðust flest fjarskipti, yfirleitt í skjóli einkaréttar sem löggjöf viðkomandi ríkja veitti þeim. Var sama fyrirkomulag hér á landi. Voru tekjur af fjarskiptaþjónustu nýttar, beint eða óbeint, til öflugrar uppbyggingar almennra fjarskiptaneta.

Árið 1998 tók gildi löggjöf ESB sem ætlað var að koma á virkri samkeppni í fjarskiptum og var einkaréttur til fjarskipta afnuminn.<sup>20</sup> Fyrir lá að það verkefni yrði torvelt í framkvæmd vegna hinna gríðarlegu styrku stöðu sem fyrrum einokunarfyrirtæki nutu.<sup>21</sup> Ásamt því að almenn samkeppnislög giltu voru settar ýmsar sérreglur sem miðuðu að því að koma á samkeppni. Til að tryggja að nýir keppinautar kæmst inn á markaðinn var m.a. mælt fyrir um opinn aðgang að fjarskiptanetum fyrrum einokunarfyrirtækjanna og um skyldu til samtengingar fjarskiptaneta.

Fjórum áður síðar þótti nauðsynlegt að endurskoða fjarskiptalöggjöfina og tóku gildi árið 2002 fimm tilskipanir ESB sem þá voru kallaðar „hin nýja fjarskiptalöggjöf ESB“. Er þar m.a. að finna heimild fyrir eftirlitsstjórnvöld til að leggja kvaðir á markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki um aðgang að netum og þjónustu, bókhaldslegan aðskilnað í rekstri, kostnaðargreiningu o.fl. Var löggjöfin innleidd á Íslandi með lögum nr. 81/2003 um fjarskipti og PFS falin umrædd verkefni.

Í ræðum sem Viviane Reding, þáverandi framkvæmdastjóri fjarskiptamála hjá framkvæmdastjórn ESB, hélt á árunum 2006 og 2007 er fjallað um reynsluna af þessum

---

*that the positive impact of such policies is strongly supported by the evidence of the first generation broadband transition. ...*

*We find that in countries where an engaged regulator enforced open access obligations, competitors that entered using these open access facilities provided an important catalyst for the development of robust competition which, in most cases, contributed to strong broadband performance across a range of metrics. Today these competitors continue to play, directly or through successor companies, a central role in the competitiveness of the markets they inhabit. Incumbents almost always resist this regulation, and the degree to which a regulator is professional, engaged, and effective appears to play a role in the extent to which open access is successfully implemented with positive effects. In some places where incumbent recalcitrance has prevented effective implementation of open access, regulators have implemented functional separation to eliminate the incentives of the incumbent to discriminate among consumer broadband market providers in access to basic infrastructure."*

<sup>20</sup> Þessi samkeppnismæling átti sér stað í áföngum og hófst hún með afnámi einkaréttar á markaði fyrir símtæki (handsets) á árinu 1988.

<sup>21</sup> Sem dæmi um þetta má horfa til ákvörðunar framkvæmdastjórnar ESB frá júlí 2007 í máli sem varðaði misnotkun spænska fjarskiptafyrirtækisins Telefonica á markaðsráðandi stöðu sinni, sbr. einnig dóm undirréttar ESB frá 29. mars 2012 í máli nr. T-336/07. Þessi yfirburðastaða sem fyrrum einokunarstaða veitir fjarskiptafyrirtækjum er lýst svo í málinu:

*„(251) As the former monopoly, Telefónica enjoys: (i) a strong and recognised brand in the Spanish telecommunications sector; (ii) an already established strong commercial relationship with the Spanish end users thanks to its continued quasi monopolistic position in the retail market for fixed telephony access (94% in 2001, 89% in 2003) and (iii) an already installed network of sales outlets which gives Telefónica a direct access to consumers for the commercialization of its retail broadband products. ...*

*(252) Early entry in the telecommunications sector confers a major advantage on a firm where it has been able to establish a significant preference for its brand in the eyes of the consumer, not necessarily by providing an objectively better service than its competitors, but simply because it has enjoyed a monopoly in many mass markets of the telecommunications sector for many years. New entrants must make a much bigger effort to acquire customers if they wish to make up for lost time and bridge the resulting image gap and confer on their broadband service the same brand recognition as that of the dominant undertaking's flagship offering. This has conferred an advantage on the incumbent and created a handicap for new entrants, whose advertising and promotion costs are generally higher and less effective than the incumbent's."*



breytingum.<sup>22</sup> Gerði hún grein fyrir þeim mikla árangri sem náðst hefðist með afnámi einkaréttar og tilkomu samkeppni í fjarskiptum. Keppinautum hefði fjölgað á markaði, bæði á smásölu- og heildsölustigi, og verð og þjónusta sem viðskiptavinir fjarskiptafyrirtækja nytu hefði stórbatnað. Hins vegar sýndi reynslan að þær kvaðir sem lagðar hefðu verið á fjarskiptafyrirtæki í Evrópu skv. fjarskiptalöggjöfinni hefðu ekki dugað til að koma opnum og jöfnum aðgangi að mikilvægum innviðum fjarskipta og virkri samkeppni á einstaka undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins. Enn væru til staðar alvarleg og viðvarandi samkeppnisvandamál eða markaðsbrestir í tengslum við aðgang á heildsölustigi, einkum tengd lóðrétttri samþættingu á fjarskiptastarfsemi. Til lausnar á þessu væri nauðsynlegt að grípa til aðgerða og efla úrræði. Benti hún á í þessu sambandi að á árinu 2006 yrði að huga að uppskiptingu fyrrum einokunarfyrirtækja:

*„... the Communication to be discussed by the Commission tomorrow for the first time considers the policy option of “structural separation”. Structural separation means that telecom regulators could require a dominant operator to provide non-discriminatory access to all operators by separating infrastructure provision from service provision to a greater or lesser extent. Today, the EU rules in force do not foresee structural separation as a regulatory remedy on the telecom markets. ...*

*Incumbent telecom operators are often asking me to look to the regulatory model of the United States. I note that in the US, the opening up of the telecom monopoly of AT&T started, in 1984, with the most radical intervention a regulator has ever chosen: with the break-up, by means of competition law, of AT&T into the so-called “Baby Bells”. ...<sup>23</sup>*

*I believe that the policy option of structural separation could answer many competition problems that Europe’s telecom markets are still facing today. Perhaps we have to be as radical as regulators were in the US in the 1980s to*

---

<sup>22</sup> Ræða nr. 06/422 haldin 27. júní 2006 undir heitinu „The Review 2006 of EU Telecom rules: Strengthening Competition and Completing the Internal Market“ og ræða nr. 07/765 28. nóvember 2007 undir heitinu „The EU Telecoms Reform 2007: Better, more consistent rules for effective competition and sustainable investment.“

<sup>23</sup> Hér er vísað til afskipta bandarískra samkeppnisyfirlvalda af AT&T fjarskiptafyrirtækinu. Samhengisins vegna má nefna að fram til ársins 1984 hafði AT&T fullkomna yfirburðastöðu á talsímamarkaðnum í Bandaríkjunum. Fyrirtækið rak í gegnum Regional Bell Operating Companies (RBOC) símsstöðvar sem önnuðust innanbæjarsímabjónustu. Samkeppni var ekki talin geta ríkt um þennan hluta starfseminnar þar sem um eðlislæga einokun (natural monopoly) væri að ræða. Jafnframt hafði AT&T með höndum rekstur sem gat verið í samkeppni. Í fyrsta lagi í langlínusímtölum en til þess að veita þá þjónustu þurfti vitaskuld aðgang að innanbæjarsímstöðvunum sem voru í eigu AT&T til þess að byrja eða ljúka símtölum. Í öðru lagi framleiddi fyrirtækið fjarskiptabúnað, þ.m.t. notendabúnað, sem RBOC fyrirtækin keyptu af móðurfélaginu. Við framleiðslu á þessum búnaði hafði AT&T aðgang að mikilvægum upplýsingum frá RBOC um uppbyggingu símakerfanna. Í þriðja lagi rak AT&T ýmis konar upplýsingabjónustu og til þess þurfti aðgang að símkerfum RBOC fyrirtækjanna. Bandarísk samkeppnisyfirlvöld höfðuðu mál gegn AT&T. Þau litu svo á að uppbygging fyrirtækisins á þessum markaði færi í eðli sínu gegn samkeppni. Það var talið að sú staðreynd að fyrirtækið hefði bæði með höndum samkeppnisstarfsemi og einokunarstarfsemi gæfi því bæði möguleika og hvata til að raska samkeppni. Samkeppnishömlurnar gætu falist í ýmiskonar mismunun, t.d. að halda mikilvægum upplýsingum frá keppinautum, í því skyni að gera keppinautum erfitt fyrir um aðgang að grunnvirkjum og með víxlniðurgreiðslum. Því var jafnframt haldið fram að sú staðreynd ein og sér að AT&T væri bæði í samkeppnisrekstri og einokunarrekstri skapaði tortryggni sem myndi raska samkeppni án tillits til þess hvort fyrirtækið misbeitti stöðu sinni eður ei. Þessi tortryggni myndi m.a. draga úr líkum á því að nýir aðilar kæmu inn á markaðinn. Til þess að eyða þessum samkeppnishömlum var gerð sú krafa að AT&T fyrirtækinu yrði skipt upp. Með dómi frá 1984 var AT&T gert að selja frá sér RBOC fyrirtækin sem önnuðust innanbæjarsímabjónustu. AT&T hélt hins vegar eftir þeim þáttum starfseminnar sem gátu verið í samkeppni. Sú skoðun hefur verið sett fram að þessi aðgerð hafi verið sú best heppnaða í sögu bandarískra samkeppnisréttar. Frá því að AT&T var skipt upp hafi samkeppni stóraukist og t.d. verð á langlínusímtölum lækkað um 66%.



*make real progress? Of course, we will have to find our own European solutions, adapted to the needs of our continent. But "a European way of structural separation" is certainly a policy option that needs to be discussed intensively in the forthcoming months."*

Í ræðunni frá 2007 gerði Viviane Reding grein fyrir helstu niðurstöðum framkvæmdastjórnarinnar varðandi framangreinda endurskoðun á fjarskiptalöggjöfnni. Fram kemur að það sé óbreytt mat framkvæmdastjórninnar að virk samkeppni gegni lykilhlutverki í að tryggja öflug og hagkvæm fjarskipti. Í því skyni að auka samkeppni þurfi að efla úrræði í löggjöfnni. Um þetta segir m.a. í ræðunni:

*„We must accelerate our regulatory efforts in areas where competition has been slow and where persistent bottlenecks remain. If we just have a look at direct access competition in Europe – an area which is, to some extent, also crucial for the development of broadband – only 10,5% on average of the market is today in the hands of alternative providers which provide their services via their own network, via cable lines, unbundled lines or wireless access. 89.5% on average of direct access is however still dominated by legacy providers, the former incumbents.*

*This means that ex-ante regulation continues to play a crucial role in maintaining competition and protecting consumers by setting conditions for access to the incumbent's infrastructure.*

*Assuring such equivalence of access can prove difficult where network operators are vertically integrated service providers, especially as regards non-price discrimination. In cases where such discrimination is persistent and cannot be resolved by behavioural remedies, functional separation would remove incentives to discriminate between service providers. That is why the Commission proposes to provide the national regulators with the power to impose functional separation as a new remedy tackling persistent discrimination.*

*Functional separation entails changes to an incumbent operator's organisation and incentive structure, including setting up information barriers between the access and services part of the business, but it does not force the operator to sell off assets.*

*This is a proportionate and flexible approach tailored to the circumstances of the telecom sector. It is not superimposed where it is not needed and other remedies would be sufficient. But, where the opposite is the case, where the existing remedies are insufficient, how can we be satisfied with that situation? That is why independent regulators need this extra tool of functional separation where there are persistent structural competition problems."*

Í lok árs 2009 lauk síðan umræddu endurskoðunarferli á fjarskiptalöggjöf ESB með útgáfu á tveimur tilskipunum sem tóku til breytinga á öllum þeim fimm tilskipunum sem



mynda fjarskiptaregluverk ESB.<sup>24</sup> Meðal breytinga sem þar er að finna er heimild eftirlitsstjórnvalda á sviði fjarskipta til að leggja á kvöð um stjórnunarlegan og skipulagslegan aðskilnað (functional separation). Kemur hún fram í 13. gr. A í tilskipun nr. 2009/140 sem felur í breytingu á aðgangstilskipuninni frá 2002 (2002/19). Er þessi heimild einkum hugsuð til þess að taka á samkeppnisvandamálum sem stafa af lóðréttri samþættingu í fjarskiptastarfsemi. Með heimildinni er gert mögulegt að skipta upp starfsemi fjarskiptafyrirtækja ef aðrar kvaðir hafa ekki dugað og gera umræddum félögum að aðskilja í rekstri sínum þá starfsemi sem telst til reksturs fjarskiptanets frá þeirri starfsemi sem felst í því að veita þjónustu á því neti. Þá felur þessi heimild það einnig í sér að hægt er að mæla fyrir um að sú rekstrareining sem fer með rekstur fjarskiptanetsins skuli veita öllum fjarskiptafyrirtækjum tengdum sem ótengdum þjónustu án mismununar, auk þess sem hægt er að mæla fyrir um ýmsar aðgerðir t.d. varðandi stjórnun, starfsmannahald, staðsetningu, samskiptareglur og afgreiðsluferfi til þess að stuðla að því að einingin starfi sem sjálfstætt fyrirtæki og veiti öllum sambærilega þjónustu á sambærilegum kjörum. Aðeins er gert ráð fyrir að kvöð sem þessari verði beitt í undantekningartilvikum og afla þurfi samþykkis framkvæmdastjórnar ESB/Eftirlitsstofnunar EFTA. Þess má geta að umræddar breytingar á fjarskiptaregluverki ESB/EES hafa ekki tekið gildi hér á landi, enn sem komið er.<sup>25</sup>

Þann 12. júlí 2012 gerði Neelie Kroes, núverandi framkvæmdastjóri fjarskiptamála hjá framkvæmdastjórn ESB, grein fyrir stefnu framkvæmdastjórnarinnar varðandi bandbreið fjarskipti. Kom fram að eitt mikilvægasta verkefnið til að tryggja virka samkeppni á þessu mikilvæga sviði væri að sjá til þess að keppinautar hefðu í raun jafnan aðgang að grunnfjarskiptakerfum fyrrum einokunarfyrirtækja. Dygðu ekki önnur úrræði yrði að grípa til framangreindrar heimildar og gera breytingar á skipulagi viðkomandi fyrirtækis.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Um er að ræða annars vegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/136/EB, sem felur í sér breytingar á alþjónustutilskipuninni nr. 2002/22/EB og tilskipun um persónuvernd í fjarskiptum nr. 2002/58/EB, og hins vegar tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2009/140/EB, sem felur í sér breytingar á rammatilskipuninni nr. 2002/21/EB, aðgangstilskipuninni nr. 2002/19/EB og heimildatilskipuninni nr. 2002/20/EB.

<sup>25</sup> Á vef innanríkisráðuneytisins er að finna drög að frumvarpi til breytinga á fjarskiptalögum, dags. 21. september 2011, sem fela það m.a. í sér að innleiða framangreinda heimild. Samkvæmt frumvarpsdrögunum er gert ráð fyrir að ákvæðið sem felur í sér umrædda heimild orðist svo:

„Þegar Póst- og fjarskiptastofnun kemst að þeirri niðurstöðu að kvaðir sem lagðar hafa verið á skv. 28.-32. gr. hafi ekki náð að koma á virkri samkeppni og að á viðkomandi markaði séu alvarleg og viðvarandi samkeppnisvandamál eða markaðsbrestir í tengslum við aðgang á heildsölustigi, getur stofnunin í sérstökum tilfellum lagt á fjarskiptafyrirtæki með samþættan rekstur á heildsölu og smásölustigi, kvöð um að skilja starfsemi sem tengist heildsöluaðgangi frá annarri starfsemi og reka hana í sérstakri rekstrareiningu.

Aðskilin rekstrareining samkvæmt 1. mgr. skal veita aðgang að aðstöðu og þjónustu til allra fyrirtækja, þ.m.t. annarra rekstrareininga móðurfyrirtækis síns, með sömu skilmálum og skilyrðum, m.a. hvað varðar verð, þjónustustig og afgreiðslutíma og nota til þess sömu kerfi og verkferla.

Þegar Póst- og fjarskiptastofnun hyggst taka ákvörðun um aðskilnað starfsemi samkvæmt þessari grein, skal stofnunin tilkynna Eftirlitsstofnun EFTA um fyrirhugaða ákvörðun í samræmi við skuldbindingar skv. EES samningnum. Samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA þarf til þess að taka meggi ákvörðun um aðskilnað. Fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skulu tilkynna Póst- og fjarskiptastofnun með hæfilegum fyrirvara ef þau hyggjast að eigin frumkvæði stofna sérstakt fyrirtæki um rekstur aðgangsnets eða verulegs hluta þess, eða breyta eignarhaldi á því, í því skyni að veita öllum smásöluaðilum aðgangspjónustu án mismununar.

Ef ákvörðun er tekin um aðskilnað starfsemi eða fjarskiptafyrirtæki hyggst framkvæma slíkan aðskilnað að eigin frumkvæði skal fara fram markaðsgreining skv. 17. gr. á mörkuðum sem tengjast hinni aðskildu starfsemi í þeim tilgangi að meta áhrif aðskilnaðar og hvort ástæða sé til að taka nýja ákvörðun um kvaðir á hinum tengdu mörkuðum.“

<sup>26</sup> „Enhancing the broadband investment environment – policy statement by Vice President Kroes“, Memo/12/554: „Competition needs a level playing field. In particular, alternative players should not have to compete with one hand tied behind their backs: incumbents should not be able to discriminate between their own retail arms and others'. Although often undervalued in today's regulatory practice, securing truly equivalent access by alternative operators to incumbent networks is probably the most important guarantee of sustainable competition, on existing and new networks. ...



Hér er mikilvægt að hafa í huga að framgreindri heimild í 13. gr. A í tilskipun nr. 2009/140 er ekki ætlað að koma í veg fyrir beitingu almennra samkeppnisreglna gagnvart fjarskiptafyrirtækjum. Hin nýja heimild veitir fjarskiptastofnunum eins og PFS heimild til þess að grípa til aðgerða sem miða að aðskilnaði í rekstri (functional separation). Samkeppnislög veita hins vegar heimild til þess að ganga lengra og mæla fyrir um uppskiptingu fyrirtækja (structural separation).<sup>27</sup>

Samkeppnislög og fjarskiptalöggjöfin hafa sama markmið sem er að efla samkeppni neytendum og atvinnulífinu til hagsbóta. Framangreind sjónarmið hafa því mikla þýðingu við beitingu samkeppnislaga í þessu máli.

Eins og fyrr sagði hefur Samkeppniseftirlitið einnig haft hliðsjón af framkvæmd í tilteknum ríkjum þar sem gripið hefur verið til ráðstafana í tilvikum fjarskiptafyrirtækja sem í eðli sínu hafa verið í áþekkri stöðu og Skipti og forverar. Rétt er að hafa í huga varðandi hin evrópsku fyrirtæki að í engu tilvikanna er verið að beita framangreindu nýju heimildinni í 13. gr. A í tilskipun nr. 2009/140. Í þessum tilvikum voru skipulagsbreytingar og skilyrði bæði sett fram af frumkvæði hinna markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækja sjálfra og í samvinnu við eftirlitsaðila í löndunum.

#### 5.1.4 Aðgerðir í Bretlandi

British Telecom (BT) naut um langt árabil einkaréttar til að sinna fjarskiptum í Bretlandi. Var BT lóðrétt samþætt fyrirtæki sem hafði yfirráð yfir grunnfjarskiptakerfinu. Á árinu 2006 tóku gildi umtalsverðar breytingar á skipulagi BT vegna sáttar sem fyrirtækið gerði við bresk samkeppnisyfirvöld.<sup>28</sup> Grundvöllur þeirrar sáttar var rannsókn OFCOM á breska fjarskiptamarkaðnum sem birt var í júní 2005. Þar er vísað til þess að BT hafi verið einkavætt fyrir 20 árum síðan og á sama tíma hafi samkeppni hafist í breska fjarskiptamarkaðnum. Þrátt fyrir að samkeppnin hafi skilað árangri væri samt sem áður að finna alvarlegar samkeppnishömlur. Þær tengdust hinni lóðréttu samþættingu BT og þeirri staðreynd að BT hefði yfir að ráða þætti í grunnfjarskiptakerfinu sem keppinautar þyrftu að hafa aðgang að. Skapaði þetta óásættanlega hvata til hegðunar sem raskaði samkeppni. Taldi OFCOM að til greina gæti komið að vísa málinu til annars yfirvalds á sviði samkeppnismála (Competition Commission) og hefði það getað leitt til þess að BT yrði brotið upp. Annar möguleiki var að BT sjálft myndi grípa til aðgerða til að bæta skipulag markaðarins með því að tryggja jafnan aðgang að grunnneti BT.<sup>29</sup>

---

*NRAs should establish key performance indicators in areas such as ordering, delivery, fault repair, and quality of service. This would be supported by service level agreements or guarantees; and by a technical and economic replicability test, so regulators can check that an efficient operator would be able to compete with the incumbent's retail product on the basis of the same wholesale access products provided. In particular, economic replicability will require a properly-specified ex ante "margin squeeze" test. This combination of measures will give effective alternative guarantees without recourse to functional separation, which in our view remains a last-resort remedy."*

<sup>27</sup> Sjá hér t.d. leiðbeiningar BEREC ((Body of European Regulators for Electronic Communications (samstarfsvettvangur evrópskra eftirlitsstofnana á fjarskiptasviði)) frá febrúar 2011 (BEREC Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences)

<sup>28</sup> Sáttin var gerð við OFCOM (Office of Communications). Hins vegar hefur OFCOM heimild til þess að beita hluta breskra samkeppnislaga og í þessu tilvikum var OFCOM að beita samkeppnisreglum.

<sup>29</sup> Sjá Final statements on the Strategic Review of Telecommunications, and undirtakings in lieu of a reference under the Enterprise Act 2002, OFCOM 22. september 2005. Sjá einnig Telecommunications Statement frá 2005: „... some assets in the network are either economically impossible or highly economically inefficient to try to replicate: the so-called enduring bottlenecks- mainly, though not exclusively, in the access part of the network. Without open and truly equivalent access to such assets, sustainable infrastructure based competition would be too risky and too easily frustrated.“





Í kjölfar viðræðna milli BT og OFCOM náðist sátt um að BT myndi fara að ítarlegum skilyrðum með það að markmiði að koma á jöfnum aðgangi að grunnnetinu. Kom því ekki til þess að málinu væri vísað til Competition Commission. Kjarni skilyrðanna var að tryggja raunverulegt jafnræði þannig að keppinautar BT myndu fá aðgang með sömu kjörum og gæðum og deildir BT (e. equivalence of inputs). Til að stuðla að þessu og skapa rétta hvata voru gerðar ýmsar breytingar á skipulagi BT.

Í þessum skilyrðum fólust m.a. reglur um jafnan aðgang og stofnun sérstakrar einingar, Openreach, innan BT-samstæðunnar. Openreach, sem er stjórnunarlega aðskilið frá annarri starfsemi BT, var falið að sjá um rekstur grunnnetsins. Forstjóri Openreach skylda heyra undir forstjóra BT Group en ekki BT, sem er smásölueining samstæðunnar. Þá voru önnur helstu skilyrði um starfsemi Openreach auk sjálfstæðrar stjórnunar, m.a. sjálfstæður fjárhagur, sjálfstæð hvatakerfi fyrir starfsmenn, aðskilið aðsetur og vörumerki. Auk þess er Openreach óheimilt að selja í smásölu.

Jafnframt voru settir upp tilteknir kínamúrar milli heildsölu og smásölu en heildsala BT er þó rekin undir sömu yfirstjórn og smásalan. Openreach og heildsala BT eru hins vegar rekin með skýran aðskilnað í upplýsingaflæði og rekstri frá hvort öðru og öðrum einingum. Sett var á stofn sérstök nefnd um jafnan aðgang (e. the Equality of Access Board). Um er að ræða fimm manna eftirlitsnefnd sem falið er að hafa eftirlit með bæði Openreach og skilgreindum vörum heildsölu BT og framkvæmd þeirra á settum skilyrðum. Meirihluti nefndarmanna eru óháðir og valdir með samþykki OFCOM. Tveir nefndarmenn koma frá BT (stjórnarmaður og framkvæmdarstjóri) og er formaður nefndarinnar í framkvæmdastjórástöðu hjá BT. Auk þess að hafa eftirlit með framkvæmd skilyrðanna og gefa út skýrslur í því sambandi er eitt af hlutverkum nefndarinnar að taka við kvörtunum frá aðilum á fjarskiptamarkaði. Með árunum hefur ábyrgð nefndarinnar verið aukin og henni falin fleiri verkefni.

Fræðimenn bentu í upphafi á að umrædd skilyrði væru til þess fallin að gagnast bæði keppinautum BT og BT sjálfu. Krafa um jafnræði væri mun skýrari og BT líti svo á að aukin samkeppni efli fyrirtækið. Hafi bæði stefna og málflutningur BT breyst umtalsvert eftir gerð sáttarinnar.<sup>30</sup> Á árinu 2009 birti OFCOM skýrslu þar sem mat var lagt á hvernig

---

*In our Phase 2 Report, we therefore posed three Options. Firstly to step back from all ex ante regulation. This found no takers. Secondly to make a reference forthwith to the Competition Commission under the Enterprise Act since, notwithstanding our sectoral competition powers, there were aspects inherent to the market structure that would continue, unaddressed, to provide the incentives for anti-competitive behaviour to an unacceptable extent. By its nature such a Competition Commission investigation would take time - many months at least - to complete; and its outcome would be inherently unpredictable.*

*The third option was to seek to secure from BT 'real equality of access' - which had two dimensions:*

- *requiring BT's own downstream operations use the same products, processes, and prices as those used by their retail rivals - equivalence of input in the jargon;*
- *and alongside that, operational separation within BT that would ensure that those responsible for overseeing BT's bottleneck assets had real incentives to wish to serve other operators in practice and on the ground with the same zeal, efficiency and enthusiasm as they served the remainder of BT's downstream activities."*

<sup>30</sup>Sjá Martin E. Cave, Six Degrees of Separation. Operational Separation as Remedy in European Telecommunications Regulation, Communications & Strategies, no. 64., 2006: „The UK experience of functional separation is still in its infancy, but regulators close to the process have detected a major change in the way BT's anti-discrimination obligation now operates. Previously it was fuzzy, responding to the injunction: "do not discriminate in a way which has a material effect on competition". Scores of complaints from competitors were investigated and inquiries by the regulator undertaken, not one of which led to a formal finding adverse to BT. The new requirement in the undertakings, by contrast, is sharper - the 'bright line' of full equivalence of services supplied to internal and external customers - and for that reason much more easily verifiable and



til hefði tekist með umrædd skilyrði. Fram kom að þau hefðu að mati OFCOM aukið samkeppni verulega. Notkun á bandbreiðum tengingum hefði t.d. aukist og verð lækkað.<sup>31</sup> Fræðimenn hafa tekið undir þetta og bent m.a. á að þessi skilyrði hafi aukið mjög traust markaðarins gagnvart BT sem stuðlað hafi m.a. að auknum fjárfestingum.<sup>32</sup>

#### 5.1.5 Aðgerðir í Svíþjóð

Forveri sænska fjarskiptafyrirtækisins TeliaSonera naut einkokunarstöðu á sænskum fjarskiptamarkaði, líkt og BT og forveri Skipta.<sup>33</sup> Árið 2007 voru gerðar breytingar á skipulagi fyrirtækisins. Voru þær gerðar að „eigin frumkvæði“ fyrirtækisins en eftir að sænska PFS hafði kallað eftir lagaheimild til þess að geta gert breytingar á skipulagi fyrirtækisins.<sup>34</sup> Var það mat sænskra yfirvalda að ýmis samkeppnisleg vandamál stöfuðu af hinni lóðréttu samþættingu TeliaSonera. Bent var á að keppinautar TeliaSonera (sem einnig þurftu aðgang að grunnfjarskiptakerfi fyrirtækisins) væru fullir tortryggni í garð TeliaSonera og deilur algengar.<sup>35</sup> Ýmis dæmi væri um að aðgangur keppinautar TeliaSonera að grunnetinu væri lakari heldur hjá smásöludeild TeliaSonera.<sup>36</sup>

Til nánari skýringa á sænsku leiðinni þá setti TeliaSonera árið 2008 á fót sérstakt dótturfélag, Skanova Access AB, sem var falið að annast aðgangs- og þjónustumál fyrir grunnetið. Tilgangurinn með stofnun félagsins var að auka gagnsæi og bæta

---

*justifiable. It is supported by a complaints body, which is still finding its way, and a senior management incentive scheme only recently completed. It is also combined with a major change in BT's strategy and rhetoric. The company now denies that it benefits in the UK from the advantages of incumbency. Instead it sees as its key strategic advantage its ability first to succeed in a more symmetrical home market and to take the benefit of that experience abroad in the lucrative market for corporate telecommunications services in Europe and the wider world, where it will face incumbents still enjoying, but about to lose, the fruits of continued discriminatory behaviour."*

<sup>31</sup> Sjá Ofcom, Implementation Review, 29. maí 2009.

<sup>32</sup> Richard Cadman, Means not ends: Deterring discrimination through equivalence and functional separation, Telecommunications Policy 34 (2010) bls. 373: *"In most circumstances a vertically integrated firm has the incentive to damage its downstream rivals through non-price discrimination. ... Ofcom did not find hard evidence of such behaviour by BT but was sufficiently concerned by the outcomes it saw in the market that it decided a stronger remedy than "non-discrimination" supported by accounting separation was needed. This led to BT proposing a set of Undertakings under which it would provide wholesale inputs on equivalent terms to both internal and external customers and would put into place various organisational changes which became known as functional separation. This paper has demonstrated through qualitative interview evidence with key UK industry players that where BT has undertaken to provide products on an EOI basis, confidence in BT to treat its internal and external customers equivalently has increased substantially. This increased confidence has led to a much greater willingness to invest by all Communications Providers. In turn, competition in the Wholesale Broadband Access market has increased sufficiently for Ofcom to withdraw regulation in exchange areas covering approximately 69% of households. This finding suggests that establishing an anti-discrimination regime in which all downstream operators have to be treated the same, as opposed to allowing objectively justifiable differences in treatment, coupled with an organisation of the vertically integrated firm which encourages equal treatment, can deliver superior outcomes."*

<sup>33</sup> Fram til ársins 2002 hét fyrirtækið Telia en breytti nafni sínu eftir samruna við finnska fjarskiptafyrirtækið Sonera.

<sup>34</sup> Sagt er að þessar breytingar hafi verið „quasi-voluntary“, sbr. framangreinda skýrslu Berkman stofnunarinnar við Harvard háskóla, bls. 312-313: *"In 2007, PTS submitted a statutory proposal for non-discrimination and openness in the local loop which states that, "the market that currently deals predominantly with access to TeliaSonera's metallic loop is not a functioning marketplace...the authority can conclude that there is neither sufficient transparency nor equal treatment in the market. The current situation falls far short of the goals of effective and competition-neutral access, nor does it establish adequate conditions to gradually loosen the regulation to promote competition on the route to more sustainable competition." PTS proposed as a remedy "that the ability of the public authority to impose functional separation on a dominant stakeholder should be introduced, meaning that the parts of the operation representing bottleneck resources should be separated from the rest of the organization." TeliaSonera announced its agreement to comply with this quasi-voluntary functional separation and in early 2008 created a subsidiary, TeliaSonera Skanova Access, to serve wholesale customers of its passive network."*

<sup>35</sup> Sjá skýrslu sænska PFS (PTS), Bredband i Sverige 2006 frá 15. júní 2006.

<sup>36</sup> Sjá einnig t.d. erindi Bo Andersson, Functional separation in Sweden, New Remedy in the Electronic Communications Act, PTS 7. júní 2008.



stjórnarhætti í rekstri á grunnnetinu. Skanova er að fullu í eigu TeliaSonera og er stjórn félagsins skipuð af TeliaSonera. Skanova er rekið sem dótturfélag TeliaSonera, við hliðina á TeliaSonera Sweden, sem sér um smásölu. Skanova er með aðskilið tölvukerfi og endurskoðanda frá annarri starfsemi. Skanova selur „passívan“ aðgang að koparlausnum og ljósleiðurum, en ekki bitastraumsaðgang. Kvöðum TeliaSonera um aðgang að bitastraumsþjónustu er mætt af heildsölueiningunni, TeliaSonera Network Sales, sem selur jafnframt gagnaflutningsþjónustu, m.a. bylgjulengdaraðgang og leigulínur með mismunandi gagnaflutningsgetu.

Í tengslum við stofnun Skanova, var stofnuð sjálfstæð stjórn sem tryggir jafnan aðgang að netinu (Equality Access Board). Tilgangurinn er að hafa yfirumsjón með því að jafnræðis og gagnsæis sé gætt og að fylgjast með trausti markaðsaðila á Skanova. Í þessari nefnd sitja: innri endurskoðandi TeliaSonera og tveir aðilar óháðir TeliaSonera og eru meðlimir nefndarinnar tilnefndir að TeliaSonera, án aðkomu eftirlitsaðila.

#### 5.1.6 Aðgerðir á Ítalíu

Ítalska fjarskiptafyrirtækið Telecom Italia (TI) er, líkt og Skipti, BT og TeliaSonera, lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki sem á sitt eigið grunnkerfi og þjónustar því bæði fjarskiptafyrirtæki í heildsölu og keppir við þau á smásölu.

Árið 2002 lagði AGCOM (ítalska PFS)<sup>37</sup> tiltekna kvaðir á TI sem miðuðu að því að ryðja burtu aðgangshindrunum að grunnneti TI sem höfðu verið vandamál um nokkurt skeið. Fólu þessar kvaðir það m.a. í sér að TI þurfti að skilja starfsemi sem tengist rekstri á grunnnetinu frá smásölustarfsemi félagsins. Var þar m.a. um að ræða kvaðir um bókhaldslegan, stjórnunarlegan og upplýsingatæknilegan aðskilnað.<sup>38</sup> Þessar aðgerðir reyndust hins vegar ekki nægilegar þar sem kvartanir tengdar aðgangshindrunum að grunnnetinu héldu áfram að berast frá keppinautum TI til bæði AGCOM og ítalska samkeppniseftirlitsins.

AGCOM boðaði því frekari aðgerðir árið 2008 sem áttu að miða að því að tryggja jafnan aðgang að grunnneti TI. Í framhaldinu lagði TI fram tillögur sínar að skilyrðum sem félagið var tilbúið til að undirgangast til að tryggja jafnan aðgang að grunnnetinu og mikilvægum heildsölubáttum. Mun TI hafa gert þetta í því skyni að afstýra mögulegum viðurlögum vegna samkeppnishamlandi mismununar í garð keppinauta.<sup>39</sup>

AGCOM samþykkti þessi skilyrði í desember 2008 en stuttu áður hafði TI komið upp deild innan fyrirtækisins, Open Access, sem falið var að sjá um rekstur grunnnetsins.

Open Access deildin hjá TI er því stofnuð um tveimur árum eftir að BT réðst í sambærilegar aðgerðir með stofnun Openreach í Bretlandi. Deildin er hins vegar ekki, ólíkt Openreach, aðskilin frá annarri starfsemi TI og heyrir ekki beint undir forstjóra samstæðunnar. Framkvæmdastjóri deildarinnar heyrir undir framkvæmdastjóra Tæknideildar TI. Open Access má ekki selja neitt á smásölustigi en veitir smásölu TI og

<sup>37</sup> AGCOM: Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

<sup>38</sup> Sjá hér almennt Nucciarelli & Sadowsky, The Italian way to functional separation: An assessment of background and criticalities, Telecommunications Policy 34 (2010) 384-391.

<sup>39</sup> Nucciarelli & Sadowsky, The Italian way to functional separation: An assessment of background and criticalities, Telecommunications Policy 34 (2010), bls. 387.



keppinautum hennar aðgang og þjónustu í gegnum heildsölu TI. Framkvæmdastjóri heildsölunnar heyrir undir forstjóra samstæðunnar.<sup>40</sup> Deildin er því ekki með sjálfstæða stjórnun, ekki sjálfstæðan fjárhag og ekki sjálfstætt upplýsinga- og bókhaldskerfi. Þá eru skilyrðin um jafnan aðgang ekki þau sömu eins og hjá BT og Openreach. Þannig var aðeins sett skilyrði um að aðgangurinn sem Open Access veiti keppinautum TI sé sambærilegur og smásöludeild TI fær, þ.e. skv. svokölluðu EoO viðmiði (e. Equivalence of Outputs) en ekki að öllu leyti eins, líkt og er um aðganginn hjá BT sem veittur er skv. svokölluðu EoI viðmiðið (e. Equivalence of Input).<sup>41</sup> Hefur þetta fyrirkomulag verið gagnrýnt.<sup>42</sup>

Þá var jafnframt sett á fót sérstök eftirlitsnefnd (Supervisory Board) sem fékk það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd settra skilyrða í starfsemi TI. Nefndin rannsakar hugsanleg brot á skilyrðum, bæði af eigin frumkvæði eða vegna kvartana frá keppinautum TI, auk þess að vera ráðgefandi og gefa út skýrslur um framangreint. Nefndarmenn eru fimm, þar af eru þrír skipaðir af AGCOM og tveir af TI.<sup>43</sup> Til að nefndin geti sinnt hlutverki sínu nýtur hún aðstoðar sérstakrar eftirlitsskrifstofu (e. Supervisory Office), þar sem starfa starfsmenn TI samstæðunnar.

#### 5.1.7 Aðgerðir í Póllandi

Telekomunikacja Polska (TP) naut, líkt og fyrirtækin í dæmunum hér að framan, um langt skeið einkaréttar til að sinna fjarskiptum í Póllandi. TB er lóðrétt samþætt fyrirtæki sem hefur yfirráð yfir grunnfjarskiptakerfinu. Á árinu 2008 hóf pólska PFS (UKE) að undirbúa aðgerðir sem miðuðu að því að aðskilja í rekstri TP þá starfsemi sem telst til smásölustarfsemi frá heildsölustarfseminni. Til að koma í veg fyrir að stjórnvaldið gripi inn í reksturinn með þessum hætti lagði TB fram tillögu, svokallaðan sáttmála um jafna stöðu (e. Charter of Equivalence), um skilyrði sem félagið var reiðubúið til að undirgangast í þeim tilgangi að fyrirbyggja mögulega mismunun gagnvart keppinautum TP á smásölumarkaði sem þyrftu aðgang að grunnneti TP og mikilvægum heildsölupáttum.

Að mati UKE voru skilyrðin í sáttmála TP ekki fullnægjandi til að efla samkeppni. Í ágúst 2009 birti UKE til umsagnar fyrir markaðsaðila skjal um lögmæti aðskilnaðar í starfsemi TP<sup>44</sup> þar sem boðaðar voru kvaðir um aðskilnað í starfsemi TP o.fl. aðgerðir til að koma á jöfnum aðgangi og efla samkeppni. Til að koma í veg fyrir að fá á sig slíkar íþyngjandi kvaðir í formi stjórnvaldsákvörðunar óskaði TP eftir viðræðum við UKE og markaðsaðila

<sup>40</sup> e. Chief executive officer of the Telecom Italia Group

<sup>41</sup> Sjá nánari í leiðbeiningum BEREC frá febrúar 2011 (BEREC Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences).

<sup>42</sup> Nucciarelli & Sadowsky, The Italian way to functional separation: An assessment of background and criticalities, Telecommunications Policy 34 (2010), bls. 388: „...the fact that the Open Access unit is placed externally to the wholesale division has two negative consequences. The first one relies on the fact that the costs of Open Access seem to be entirely and uniquely attributed to the services provided to OLOs [önnur fjarskiptafyrirtæki], causing thus price discrimination between them and Telecom Italia. The second consequence stems from the fact that direct access of Telecom Italia's retail division to the Open Access unit is provided via a dedicated system. The lack of separation of these costs from the common costs of the unit leads to the fact that the cost of the wholesale provisioning is attributed entirely to the OLOs (leading to a rise in the costs of their services), while the cost of the internal provisioning is spread out across all services provided internally and externally, and thus also on the OLO's volumes.”

<sup>43</sup> Lesa má meira um störf nefndarinnar í ársskýrslu nefndarinnar 2012. Er skýrslan aðgengileg á vefsíðu Telecom Italia: [http://organodivigilanza.telecomitalia.it/eng/relazione\\_annuale.shtml](http://organodivigilanza.telecomitalia.it/eng/relazione_annuale.shtml)

<sup>44</sup> Sjá hér t.d. leiðbeiningar BEREC frá febrúar 2011 (BEREC Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences)



til að finna sameiginlega ásættanlega lausn til að leysa úr samkeppnisvandamálum á markaðnum. Í kjölfar þessara viðræðna komst á samningur í október 2009 milli TP og UKE sem fól það í sér að UKE samþykkti að falla frá fyrirhuguðum aðgerðum gegn því að TP samþykkti að undirgangast ítarleg skilyrði til að efla samkeppni á markaðnum.

Með samningnum samþykkti TP m.a. að bæta samskipti milli TP og keppinauta á smásölumarkaði og tryggja örugg og fjárfesta í uppbyggingu á fjarskiptainnvíðum landsins til að bæta gæði grunnnetsins og þjónustu félagsins. Auk þess samþykkti TP að tryggja jafnræði aðila á smásölumarkaði gagnvart heildsölu TP og upplýsa UKE reglulega með skýrslugjöf um framkvæmd og framfylgni með skilyrðunum. Önnur helstu skilyrði sem fólust í samningnum eru þessi:

- Sérstök heildsölueining með sjálfstætt upplýsinga- og bókhaldskerfi, aðskilið frá annarri starfsemi TB
- Kínamúrur til að koma í veg fyrir leka á trúnaðarupplýsingum innan TP
- Sérstök framkvæmdastjórn yfir heildsölu, og sérstakt hvatakerfi fyrir starfsmenn byggt á söluárangri deildarinnar
- Innleiðing sérstakra verklagsreglna (e. code of conduct) fyrir starfsmenn heildsölu
- Listi yfir lykilatriði (e. Key Performance Indicators (KPIs)) til að mæla og hafa eftirlit með því hvort skilyrðum sé fullnægt

Þessar aðgerðir skiluðu hins vegar ekki tilætluðum árangri. Áfram var kvartað undan aðgangshindrunum og misnotkun TP á markaðsráðandi stöðu. Vegna þessa tók framkvæmdastjórn EB málið til meðferðar. Í mars 2010 sendi framkvæmdastjórnin TP bréf þar sem hún gerði m.a. athugasemdir við tiltekin heildsöluverð TP.

Í júní 2011 lagði framkvæmdastjórn ESB 127 milljónir evra sekt á TP vegna misnotkunar á markaðsráðandi stöðu. Fólust brotin m.a. í því að veita keppinautum ekki eðlilegan aðgang að kerfum fyrirtækisins.<sup>45</sup>

Þá lagði framkvæmdastjórnin það formlega fyrir UKE, pólska PFS, í ágúst 2012 að grípa til aðgerða til að bæta aðgang að ljósleiðaraneti TP. Var það gert í nóvember s.á. Þegar UKE birti ákvörðun um ný skilyrði fyrir aðgang að ljósleiðaraneti TP.

#### 5.1.8 Aðgerðir í Ástralíu

Í Ástralíu var farin önnur og nokkuð ólík leið en í þeim dæmum sem nefnd hafa verið.

<sup>45</sup> Lýst svo í fréttatilkynningu framkvæmdastjórnar ESB frá 22. júní 2011: „In order to provide broadband Internet access to end-users, new market entrants (alternative operators) can either build an alternative access network, which is usually not economically viable, or use the network of the incumbent operator, in the present case Telekomunikacja Polska (TP). To use the incumbent's network, operators need to acquire wholesale broadband access products, namely wholesale broadband access and local loop unbundling. In Poland, these are exclusively provided by TP, on which alternative operators are dependent to compete on the retail market. Extensive evidence gathered by the Commission shows that Telekomunikacja Polska deliberately sought to limit competition on the broadband markets in Poland by placing obstacles in the way of alternative operators. From August 2005 until at least October 2009 TP engaged in practices which prevented or at least delayed the entry of competitors onto Polish broadband markets. Alternative operators encountered numerous difficulties to obtain access to TP's broadband wholesale products. For instance, TP proposed unreasonable conditions, delayed the negotiation processes, rejected orders in an unjustifiable manner and refused to provide reliable and accurate information to alternative operators. Together, the above practices prevented alternative operators from competing effectively in the market and constituted an abuse of TP's dominant position on the Polish broadband market.”



Ástralska fjarskiptafyrirtækið Telestra er, líkt og önnur félög sem hér hefur verið fjallað um, lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki sem á sitt eigið grunnkerfi og þjónustar því bæði fjarskiptafyrirtæki í heildsölu og keppir við þau á smásölu. Félagið var einkavætt á árunum 1997-2006.

Ferlið sem svo síðar leiddi til uppskiptingar Telestra hófst árið 2006 þegar sérstakri heildsölueiningu, sem átti að fara með rekstur og þjónustu tengda grunnnetinu, var komið á fót innan Telestra. Þessar aðgerðir þóttu hins vegar ekki nægilegar til þess að tryggja jafnræði aðila á smásölumarkaði. Kom skýrt fram af hálfu ástralskra stjórnvalda að hin lóðréttu samþætting Telestra og öflug staða á öllum sviðum fjarskipta myndi ekki tryggja virka samkeppni og leiða til tjóns fyrir þarlent atvinnulíf og neytendur.<sup>46</sup>

Samkeppnisyfirvöld þar í landi, ACCC,<sup>47</sup> hófu því að skoða mögulegar leiðir til þess annars vegar að efla samkeppni á markaðnum og hins vegar tryggja fjárfestingu í innviðum sem talin væri mikilvæg fyrir þróun markaðarins.

Á árinu 2010 eftir áralangar viðræður við Telestra og opinbert umsagnarferli fóru stjórnvöld í Ástralíu af stað með metnaðarfullt verkefni með það að markmiði að leggja nýtt landsdekkandi ljósleiðaragrunnet í eigu hins opinbera (e. the national Broadband network (nBn)). Nýstofnaðu ríkisfyrirtæki, nBc co., var svo falið að leggja ljósleiðarann.

Í júní 2010 náðu stjórnvöld svo samningi við Telestra sem fól það í sér að Telestra samþykkti að flytja viðskiptavinum sína kerfisbundið frá koparneti félagsins yfir á nýja ljósleiðaranetið og jafnframt að draga úr og hætta rekstri og þjónustu á koparnetinu eftir því sem ljósleiðaranetið byggðist upp. Á móti átti Telestra að fá fjárframlag frá ríkinu fyrir m.a. not á rörum og nauðsynlegum þáttum til uppbyggingar á nýja ljósleiðaranetinu og gegn því að veita aðgang og þjónustu á netinu með sömu skilmálum og skilyrðum og fyrir keppinauta félagsins.

Í mars árið 2011, eftir langar umræður á ástralska þinginu, var samþykkt frumvarp til að heimila framangreint verkefni stjórnvalda um aðskilnað fjarskiptastarfsemi og fjarskiptaneta. Í júlí s.á. lá fyrir áætlun um uppskiptingu Telestra (e. Testra Structural Separation Undertaking and Migration Plan) og um þau skilyrði sem félagið var reiðubúið að undirgangast til að skilja þjónustu félagsins frá koparneti þess fyrir árið 2018.

Áætlun Telestra fól annars vegar í sér skuldbindingu félagsins um að aftengja og flytja viðskiptavinum sína frá koparnetinu yfir á ljósleiðaranetið og hins vegar aðgerðir sem félagið var reiðubúið að undirgangast til að tryggja nauðsynlegt gagnsæi og framfylgni við skilyrði sem miðuðu að jafnræði aðila á markaði. Þá átti samhliða þessu að setja á fót sjálfstæðan úrskurðaraðila (e. Independent telecommunications adjudicator (Ita)) sem var falið það meginhlutverk að tryggja skjóta niðurstöðu í deilum milli fjarskiptafélaga á markaði.

<sup>46</sup> OECD, Report on Experiences with Structural Separation, 2011, bls. 69.

<sup>47</sup> The Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)



Í október 2011 samþykktu hluthafar Telestra sölu á koparneti félagsins til ríkisins og í kjölfarið birti hið nýja ríkisfyrirtæki, nBn co, ársáætlun sína fyrir uppbyggingu á nýja ljósleiðaranetinu. Í febrúar 2012 barst ACCC upp færð skilyrði um aðskilnað í rekstri Telestra og stuttu síðar samþykkti ACCC skilyrði Telestra.<sup>48</sup> Í fréttatilkynningu ástralska forsætisráðherra næsta dag kom m.a. fram að samþykki samkeppnisyfirvalda á skilyrðum Telestra mörkuðu meiriháttar þáttaskil fyrir fjarskipti í landinu. Í fyrsta sinn í sögu Ástralíu myndu fjarskiptafyrirtæki í landinu keppa á jafnræðisgrundvelli. Ávinningur neytenda yrði mikill þar sem smásöluaðilar á markaðnum gætu betur keppt um að veita neytendum bestu þjónustuna á sem hagstæðustu verði.<sup>49</sup>

#### 5.1.9 Niðurstaða

Líkt og fram kemur í fjarskiptaáætlunum stjórnvalda, sem samþykktar voru á Alþingi þann 29. nóvember 2012, hafa fjarskipti þróast ört síðasta áratuginn. Sú þróun varðar bæði þær tæknilegu framfarir sem gera fjarskiptum, tölvutækni og fjölmiðlun kleift að renna saman, sem og hið lagalega markaðsumhverfi fjarskipta sem tekur mið af samræmdum reglum Evrópusambandsins. Ekki leikur vafi á því að hagkvæm fjarskipti af bestu gæðum skipta miklu fyrir samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og velferð neytenda. Virk samkeppni stuðlar að þessu.

Framangreind umfjöllun sýnir að fyrirmæli sáttarinnar verða að vera til þess fallin að leysa með fullnægjandi hætti tvö meginvandamál:

- Samkeppnisleg vandamál sem stafa af lóðréttri samþættingu Skipta
- Samkeppnisleg vandamál sem yfirstandandi rannsóknir og eldri mál gefa til kynna

Eins og áður hefur komið fram eru hins vegar þessi atriði tengd og telur Samkeppniseftirlitið að aðgerðir Skipta í eldri málum sem farið hafa gegn samkeppnislögum eigi margar rót sína að rekja, með einum eða öðrum hætti, til framangreinds skipulags samstæðunnar bæði fyrr og nú.

Að framan hefur verið lýst þeim vandamálum sem stafa af lóðréttri samþættingu Skipta. Kjarni þeirra er að Skipti eru eigandi grunnfjarskiptakerfisins og til þess að geta keppt á fjarskiptamarkaði þurfa keppinautar aðgang, að meira eða minna leyti, að grunnkerfinu. Sökum þess eru keppinautar Skipta óhjákvæmilegir viðskiptavinir samstæðunnar. Af þessu skipulagi leiðir að Skipti hafa bæði möguleika og hvata til að beita keppinauta sína samkeppnishamlandi aðgerðum.

Til að jafna aðstöðumun fyrirtækja á smásölumarkaði hefur sú leið verið farin í Evrópu að beita áðurnefndum kvöðum um m.a. aðgang að netum og kerfum, bókhaldslegan aðskilnað, kostnaðargreiningu o.fl. Árangurinn af þessari aðferð veltur að mestu leyti á þeim skilmálum, skilyrðum og kjörum sem sett eru fyrir aðgangi að hinum mikilvægu heildsöluaðföngum. Þessi skilyrði og skilmálar eru jafnan sett af hinu ráðandi fyrirtæki á markaðnum, sem fer með rekstur grunnnetsins o.fl. mikilvæga heildsöluþætti, og eru

<sup>48</sup> Nánari upplýsingar um þetta ferli má finna á vef ACCC: Assessment of Telstra's Structural Separation Undertaking and draft Migration Plan: <http://transition.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/1003999>.

<sup>49</sup> Sjá fréttatilkynningu sem birt var á vef ráðuneytisins þann 28. febrúar 2012: *ACCC final approval for structural separation of Telstra, Prime Minister, Minister for Broadband, Communications and the Digital Economy, Minister for Finance and Deregulation*: <http://www.pm.gov.au/press-office/accc-final-approval-structural-separation-telstra>



síðan samþykkt af efitrlitsstjórnvaldi í hverju ríki. Hafa verður í huga í þessu sambandi að eftirlitsstjórnvaldið hefur ekki sömu yfirsýn og forsendur og fjarskiptafyrirtækið sjálft til þess að meta hvort þau skilyrði sem sett eru séu í samræmi við þær skyldur sem á fyrirtækinu hvíla og verður því oft að treysta því að upplýsingar sem kallað er eftir frá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki séu réttar.

Beiti hið lóðrétt samþætta fjarskiptafyrirtæki mismunun (varðandi t.d. gæði, skilmála og önnur kjör) í þágu eigin smásölueiningar veikir það möguleika keppinauta fyrirtækisins á smásölumarkaði til þess að veita raunverulega samkeppni. Ef hið ráðandi fyrirtæki t.d. selur heilðsöluafangid á hærra verði til keppinauta heldur en til eigin smásöludeildar sem síðan nýtir það til að undirbjóða keppinauta á smásölumarkaði er augljóst að samkeppni er raskað. Ástæða þessa er sú að ef keppinautarnir ætla að jafna það smásöluverð tapa þeir á hverri sölu. Reynslan hefur sýnt að lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki hafa ríka tilhneigingu til þess að beita mismunun með þessum hætti, þrátt fyrir að framangreindar kvaðir hvíli á þeim. Slík mismunun getur farið leynt og verið erfitt fyrir stjórnvöld að uppræta hana.

Ef beita á uppskiptingu eða aðskilnaði í fjarskiptastarfsemi þarf fyrst að skilgreina tvo mikilvæga þætti. Annars vegar skipulagsþáttinn og hins vegar hegðunarlega þáttinn. Þá þarf að skilgreina út frá skipulagsþættinum hvaða aðskildu einingar um er að ræða, t.d. smásöluhluta, heilðsöluhluta, einokunarhluta og samkeppnishluta. Rökin fyrir því að skilgreina þetta með þessum hætti eru þau að greina verður hvar mörkin liggja milli annars vegar markaða þar sem hið ráðandi fjarskiptafyrirtæki hefur möguleika á að beita mismunun sem hindrar samkeppni og hins vegar markaða þar sem virk samkeppni ríkir eða getur ríkt. Af þessu má ráða að viðeigandi form aðskilnaðar ræðst af aðstæðum og stöðu fyrirtækja á markaði hverju sinni.

Aðskilnaður getur því tekið á sig ýmsar myndir. Í umræðu um aðskilnað í fjarskiptastarfsemi hafa því verið nefndir ýmsir kostir, m.a. aðskilnaður milli annars vegar smásölu- og hins vegar heilðsölustarfsemi og aðskilnaður á milli annars vegar aðgangspjónustu og hins vegar annarrar þjónustu. Út frá hagfræðilegu sjónarmiði er einkum litið til eftirfarandi þriggja kosta við aðskilnað í rekstri fyrirtækja:

- a. Uppskiptingar fyrirtækis (e. structural separation)
- b. Aðskilnaðar í rekstri (e. functional separation)
- c. Bókhaldslegs aðskilnaðar (e. accounting separation)

Umfjöllun hér að framan sýnir að ríki hafa gengið misjafnlega langt í aðskilnaði og beitt ólíkum útfærslum. Í skýrslu OECD frá 2011 kemur fram að engin ein aðferð sé „rétt“ heldur beri að hafa í huga atvik og aðstæður í hverju tilviki fyrir sig. Gagnlegt er eftir sem áður að bera umrædda framkvæmd saman. Í því sambandi er í fræðilegri umræðu algengt að horfa til eftirfarandi flokkunar prófessorsins Martin Cave þar sem slíkum aðskilnaði er skipt í flokka frá 0 til 6.<sup>50</sup> Flokkur eða stig 6 merkir þá aðgerð sem lengst gengur. Tafla 1 sýnir þessa flokkun.

<sup>50</sup> Sjá Martin E. Cave, Six Degrees of Separation. Operational Separation as Remedy in European Telecommunications Regulation, Communications & Strategies, no. 64., 2006. Sjá jafnframt leiðbeiningar BEREC frá febrúar 2011 (BEREC Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences).





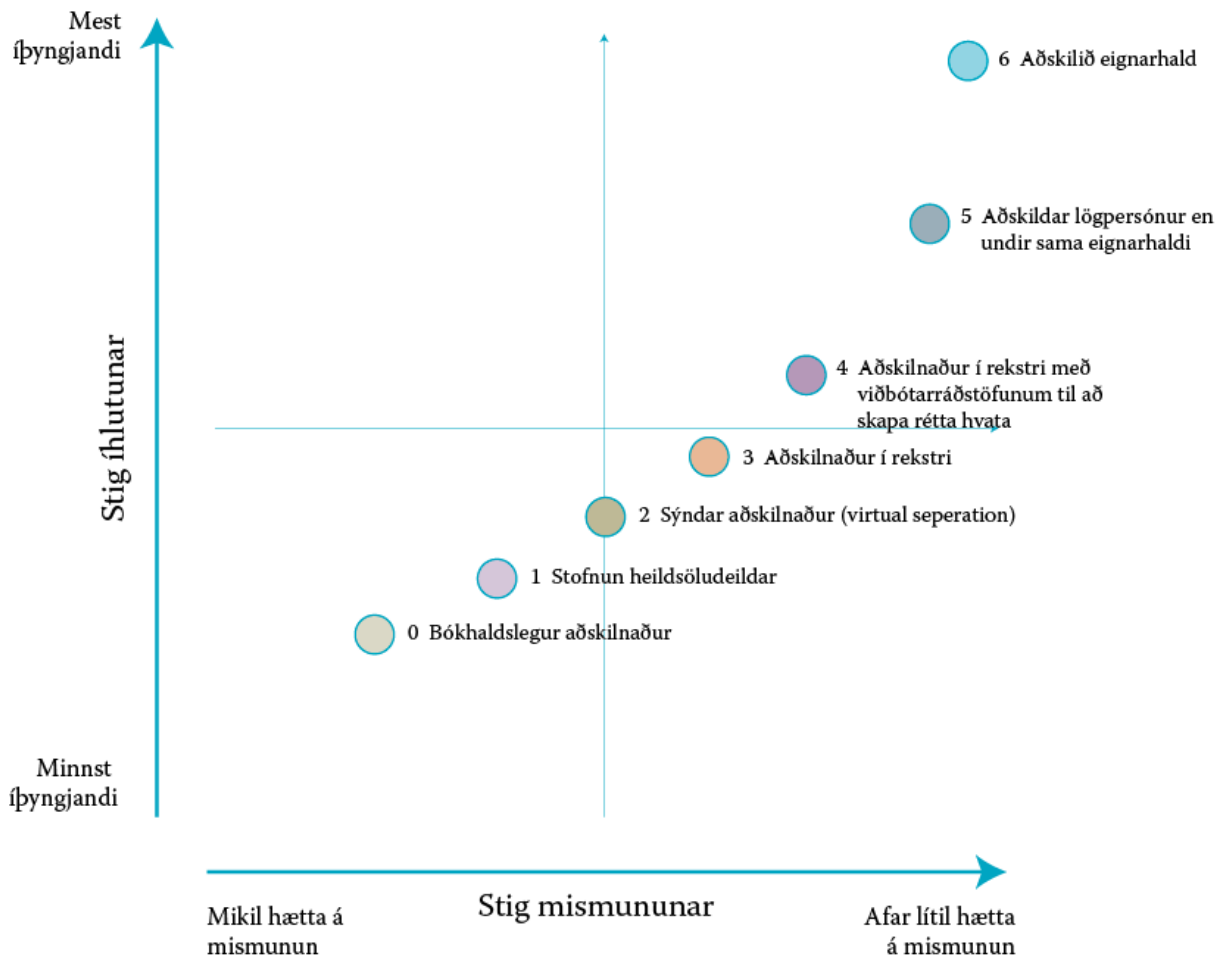
Tafla nr. 1:

Stig	Tegund aðskilnaðar	Lýsing
6	Aðskilið eignarhald	Eins og 5 nema annað eignarhald. Í þessu felst full uppskipting viðkomandi fyrirtækis
5	Aðskildar lögpersónur en undir sama eignarhaldi	Eins og 4 nema aðskildar og sjálfstæðar stjórnir
4	Aðskilnaður í rekstri með viðbótarráðstöfunum til að skapa rétta hvata	Eins og 3 og að auki aðskilin framkvæmdastjórn, sjálfstætt hvatakerfi og stjórnun
3	Aðskilnaður í rekstri	Aðskilnaður í rekstri, bæði í ásýnd og reynd. Aðskilnaður í húsnæði, sjálfstætt vörumerki, sjálfstætt upplýsinga- og bókhaldskerfi
2	Sýndar aðskilnaður (virtual separation)	Fyrsta stigið til að tryggja jafnan aðgang. Aðgangur veittur til allra fyrirtækja, þ.m.t. innri deilda, með sömu skilmálum og skilyrðum. Enginn aðskilnaður í rekstri.
1	Stofnun heildsöludeildar	Hið ráðandi fyrirtæki er með aðskilda heildsölueiningu sem veitir keppinautum á smásölumarkaði aðgang og þjónustu. Smásöluhlutinn er áfram með ákveðið forskot umfram keppinauta sína varðandi aðgang að þjónustu heildsölnunnar. Tryggir ekki jafnan aðgang.
0	Bókhaldslegur aðskilnaður	Kostnaði og tekjum af starfsemi mismunandi sölustiga haldið aðgreindum. Þessi leið vinnur ekki gegn hagræðingu sem leitt getur af lóðréttri samþættingu en tryggir ekki jafnan aðgang að grunnkerfum.



Myndin hér að neðan gefur til kynna samband annars vegar stigs íhlutunar og hins vegar árangur hennar í að vinna gegn samkeppnishamlandi hegðun lóðréttis samþætts fyrirtækis.<sup>51</sup>

### Mynd nr. 1:



Til að fá betri yfirsýn yfir hversu langt var gengið í aðskilnaði í þeim dæmum sem nefnd hafa verið hér að framan, þar sem lóðrétt samþætt fjarskiptafélög gerðu skipulagsbreytingar í starfsemi sinni í samvinnu við eftirlitsaðila í viðkomandi ríki, getur verið gagnlegt að sjá hvar þessi dæmi falla inn í greiningu Martin Cave skv. framangreindum skala.<sup>52</sup>

Þegar horft er til þeirra aðgerða sem gripið var til í Bretlandi er ljóst að þar er um að ræða aðskilnað skv. stigi 4, þ.e. aðskilnað í rekstri með viðbótarráðstöfunum til að skapa rétta hvata. Hjá BT-Openreach er jafnframt um að ræða jafnan aðgang (EoI), þ.e. keppinautar fá aðgang með sömu kjörum og gæðum og deildir BT (e. equivalence of inputs). Á Ítalíu var ekki gengið eins langt og í Bretlandi. Hefur því m.a. verið haldið fram

<sup>51</sup> Myndin byggir á samskonar mynd í leiðbeiningum BEREC frá febrúar 2011 (BEREC Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences).

<sup>52</sup> Sjá hér einnig skýrslu Berec: *BEREC Guidance on functional separation - Annex I - Functional separation in practice: EU experiences, February 2011.*



að ítalska módelið uppfylli ekki þau skilyrði sem sett eru fram í 13. gr. A í tilskipun nr. 2009/140 til þess að um sé að ræða aðskilnað í rekstri (functional separation) en þó er ljóst að þar er að finna ýmsa þætti sem ýmist falla undir 2., 3. eða 4. stigið skv. töflunni hér á undan. Segja má að ítalska módelið falli á milli stiga 2 og 4. Þá er, eins og fram hefur komið, jafnframt töluverður munur á því hvað felst í hugtakinu „jafn aðgangur“ hjá annars vegar TI og hins vegar BT.<sup>53</sup> Hjá TI-Open Access er um að ræða svokallaðan EoO aðgang sem þýðir að keppinautar fá sambærilegan aðgang (e. equivalence of outputs) og Telecom Italia fær. Vert er að taka fram að aðgangur að bandbreiðri þjónustu (bitastraumsaðgangur) fellur í báðum tilvikum, þ.e hjá BT og TI, undir þá heildsölupætti sem veita skal með jöfnum aðgangi.<sup>54</sup>

Ef horft er á sænska módelið má segja að það sé dæmi um tiltekna tegund uppskiptingu fyrirtækis (structural separation), þ.e. Skanova er aðskilið dótturfyrirtæki en að fullu í eigu TeliaSonera, sem í þessu tilviki reyndist vægari leið en hefðbundinn aðskilnaður í rekstri (functional separation), líkt og var hjá BT. Er það vegna þess að eingöngu óvirki („passívi“) hlutinn var færður í Skanova, sem er skilgreint sem svokallað „Infrastructure Company“. Má því flokka sænska módelið að hluta til sem 5. stigs aðskilnað og að hluta til 1. stig aðskilnað (mikilvægir heildsölupættir áfram undir sérstakri heildsölu TeliaSonera). Pólska módelið er ekki dæmi um aðskilnað í rekstri (functional separation), heldur er um að ræða dæmi þar sem stjórnvaldið og hið ráðandi fjarskiptafélag fóru aðra leið en aðskilnað í rekstri til að koma á jafnræði aðila og stuðla að uppbyggingu í fjarskiptainnvíðum landsins. Líkt og fram hefur komið skiluðu þessar aðgerðir ekki tilætluðum árangri.

Ástralska módelið gengur hvað lengst þegar litið er til þess að um er að ræða verulegt inngríp stjórnvalda í markaðinn og sérstaklega gagnvart hinu ráðandi fjarskiptafyrirtæki. Koparnet Telestra var slitið frá fyrirtækinu og í kjölfarið stofnað nýtt félag í eigu hins opinbera sem tekur að sér að byggja upp og reka nýtt ljósleiðaranet í landinu. Þá var jafnframt um að ræða yfirfærslu viðskiptavina á það net frá koparnetinu sem verður lokað eftir því sem ljósleiðaranetið byggist upp. Er í því tilliti um að ræða fulla uppskiptingu fyrirtækis (structural separation) sem flokkast sem 6. stig á skalanum hér að framan.

Í þessu máli er ástæða til þess að ganga lengra í aðskilnaði en gert var í framangreindum evrópsku málum.

Með hliðsjón af annars vegar núverandi skipulagi Skipta og hins vegar af þeim málum sem íslensk samkeppnisfyrirvöld hafa haft til meðferðar, sem varða Skipti og forvera þeirra, allt frá árinu 1993, er að mati Samkeppniseftirlitsins málefnalegt að gera verulega breytingu á skipulagi og uppbyggingu Símans og Mílu. Jafnframt er þörf á því að setja fram fyrirmæli sem varða atferli samstæðunnar í framtíðinni. Vegna bæði forsögunnar og skipulags Skipta er nauðsynlegt að ganga lengra hér en gert hefur verið annars staðar í Evrópu. Eru slíkar aðgerðir nauðsynlegar ef takast á að skapa starfsemi Skipta, Símans og Mílu trúverðugan starfsgrundvöll og skapa eðlilegt samkeppnisumhverfi til framtíðar. Verður þessum aðgerðum lýst nánar í næsta kafla.

<sup>53</sup> sjá bls. 7 í leiðbeiningum Berec: [http://berec.europa.eu/files/doc/berec/bor\\_10\\_44rev1.pdf](http://berec.europa.eu/files/doc/berec/bor_10_44rev1.pdf)).

<sup>54</sup> Sjá t.d. á bls. 19 í *BEREC Guidance on functional separation under Articles 13a and 13b of the revised Access Directive and national experiences*, Feb. 2011, ( BoR (10) 44 Rev1).



Eins og fram kemur í tilmælum OECD ber við aðskilnað/upskiptingu fyrirtækja að gæta þess að kostir yfirvegi galla. Gallar felast ekki síst í því að uppskipting vinni gegn hvata til nýfjárfestinga og takmarki hagræðingu og hagkvæman rekstur. Í sáttarmeðferðinni leit Samkeppniseftirlitið sérstaklega til þessa.

Þar sem uppbygging fjarskiptakerfa, bæði fjarskiptaneta og mannvirkja og tilheyrandi búnaðar, er í flestum tilfellum fjármagnsfræk er það skoðun sumra að lóðrétt samþætting fyrirtækja sé frekar hvati fyrir nýjungar og þróunar í fjarskiptum og tilheyrandi þjónustu. Kom það því til sérstakrar skoðunar hvort tilflutningur þeirra fjarskiptakerfa og verkefna sem fjallað er um í þessari ákvörðun og fyrirkomulag og starfsemi Mílu væri til þess fallinn, til lengri tíma litið, að vinna gegn hvata til endurnýjunar og eðlilegrar þróunar í fjarskiptastarfsemi hér á landi. Í því sambandi var horft til þess að eftir flutning á búnaði og verkefnum sem tengjast xDSL þjónustu á koparheimtaugum, þ.m.t. DSLM og GPON þjónustu á ljósleiðaraheimtaugum til Mílu væri starfsemi hennar að styrkjast verulega frá því sem áður var. Í viðræðum við PFS, Skipti og aðra hagsmunaaðila kom fram að ekki væru rök til þess að svo yrði, fremur þvert á móti. Mílu væri með þessu fyrirkomulagi markaður sérstakur rammi um starfsemina sem veitti félaginu ákveðna sérstöðu á fjarskiptamarkaði hér á landi. Með fyrirmælum um eðlilega arðsemi Mílu er undirstrikað að mati Samkeppniseftirlitsins að aðgerðirnar eigi ekki að vinna gegn hvata til nýjunga og eðlilegrar þróunar á þessum markaði, sbr. nánar hér á eftir. Gefur þetta fyrirkomulag Mílu kost á því að móta sér langtíma stefnu um rekstur og fjárfestingar í eðlilegri samkeppni við aðra aðila á sama markaði. Með sama hætti er aukið gagnsæi, jafnræði og traust tengt Mílu til þess fallið að auka líkur á því að önnur fjarskiptafyrirtæki móti og þrói sína fjarskiptaþjónustu til lengri tíma. Ástæðan er ekki síst sú að fyrirtækin muni hafa opinn og gagnsæjan aðgang að grunnfjarskiptakerfum Mílu og þjónustu hennar sem dregur úr óvissu í starfseminni.

Með sama hætti er aukið gagnsæi, jafnræði og trausti tengt Mílu til þess fallið að önnur fjarskiptafyrirtæki eru líklegri til þess að móta og þrói sína fjarskiptaþjónustu til lengri tíma. Ástæðan er ekki síst sú að fyrirtækin hafa opinn og gagnsæjan aðgang að grunnfjarskiptakerfum Mílu og þjónustu hennar sem dregur úr óvissu í starfseminni.

Í annan stað var tekið til skoðunar hvort fyrrgreindar aðgerðir væru líklegar til þess að vinna gegn mögulegri hagræðingu í fjarskiptastarfsemi hér á landi. Í viðræðum við sömu aðila og áður eru nefndir kom fram að svo væri ekki þegar á heildina væri litið. Kom t.d. fram af hálfu markaðsaðila að fyrra fyrirkomulag hafi valdið því að farið hefði verið út í dýrar fjárfestingar sem ekki hefði komið til ef jafnræði, gagnsæi og taust hefði verið meira milli aðila og þá ekki síst gagnvart Mílu. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru aðgerðirnar, á heildina litið, ekki líklegar til að hamla eðlilegri hagræðingu á fjarskiptamarkaði hér á landi. Tiltekin sérhæfing í uppbyggingu og rekstri þessara grunnfjarskiptakerfa og verkefna gerir hagræðingu mögulega án þess að vinna gegn eðlilegri og æskilegri samkeppni á markaðnum. Skiptir hér miklu máli að traust ríki milli aðila um starfsemi Mílu. Til stuðnings þessu er heimild til handa Símanum og Mílu að eiga með sér tiltekið samstarf um rekstur fjarskiptakerfa, sem ekki veldur samkeppnislegri röskun á markaðnum. Verði áhrif þessara breytinga með þeim hætti sem vonast er til verða þær að mati Samkeppniseftirlitsins einstaklingum og atvinnulífnum hér á landi til hagsbóta.



## 5.2 Skýringar á einstaka skilyrðum sáttarinnar

### 5.2.1 Um I. kafla (Almenn ákvæði)

Stöðu og skipulagi Skiptasamstæðunnar hefur verið lýst hér að framan. Haldist sú staða óbreytt skapast viðvarandi hætta á hagsmunaárekstrum og samkeppnishömlum. Sáttinni er ætlað að eyða eins og unnt er framangreindum samkeppnishömlum og hagsmunaárekstrum. Skilyrðum í sáttinni er þannig ætlað að gera að þessu leyti verulegar breytingar og vinna gegn þeirri röskun á samkeppni sem að mati Samkeppniseftirlitsins hefur stafað af aðgerðum og stöðu Skipta á fjarskiptamörkuðum og tengdum mörkuðum. Sáttin hefur því það meginmarkmið að verja og efla samkeppni í fjarskiptum hér á landi. Skiptir þar mestu að keppinautar Símans í smásölu standi honum jafnfætis við kaup og notkun á fjarskiptakerfum Skipta. Til að ná þessu markmiði eru sett margvísleg fyrirmæli í sáttinni og er markmiði þeirra lýst í 1. gr. hennar.

Draga má saman kjarna sáttarinnar með þessum hætti:

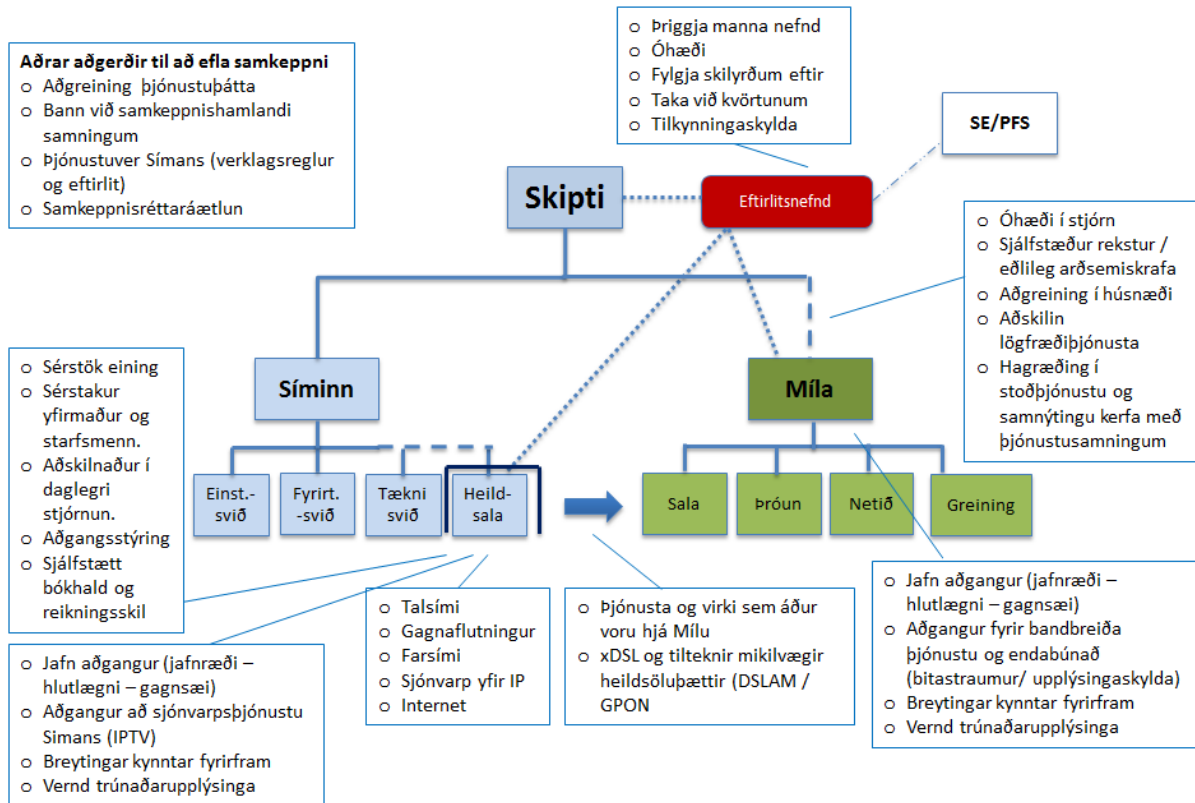
- Fyrirmælunum er ætlað að vinna gegn því að staða Skipta í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.
- Fyrirmælunum er ætlað að vinna gegn hagsmunaárekstrum innan Skipta og skapa nauðsynlegt viðskiptatraust milli Skipta og annarra fjarskiptafyrirtækja sem bæði eru keppinautar Skipta og háð samstæðunni um viðskipti.
- Keppinautar Símans skulu fá sama aðgang að fjarskiptavirkjum Mílu og -þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma. Hið sama tekur til jafnræðis í allri upplýsingagjöf.
- Til að tryggja framangreint er mælt fyrir um sjálfstæði Mílu og felur sáttin í sér verulegan aðskilnað Mílu frá Símanum og öðrum fyrirtækjum innan Skiptasamstæðunnar. Í þessu skyni er mælt fyrir um m.a. þetta:
  - Sjálfstæði Mílu er m.a. tryggt með skýrum fyrirmælum um viðskiptastefnu og verksvið fyrirtækisins, óháðum stjórnarformanni og stjórnunarlegu sjálfstæði, aðgreindu húsnæði, trúnaðarskyldum og banni við samnýtingu á tilekinni þjónustu.
  - Mikilvæg fjarskiptakerfi og verkefni sem flutt voru frá Mílu til Símans á árinu 2012 verða flutt aftur til Mílu. Til viðbótar verða mikilvæg fjarskiptakerfi flutt frá Símanum til Mílu. Mun starfsemi Mílu að þessu leyti eflast talsvert. Stuðlar þetta að því að samkeppni í smásölu eigi sér stað á jafnréttisgrunni og eflist þar með.
- Þrátt fyrir framangreindar breytingar mun heildsala Símans selja keppinautum tiltekna þjónustu, t.d. Internetþjónustu í heildsölu og lúkningu símtala í farsímaneti. Mælt er fyrir um ráðstafanir til þess að tryggja sjálfstæði heildsölu Símans að þessu leyti og tryggja að keppinautar Símans fái í raun jafnan aðgang að heildsölu Símans og smásala Símans. Lúta þau að verðlagningu, gæðum og jafnræði í allri upplýsingagjöf.
- Í sáttinni eru ákvæði sem ætlað er tryggja að í samningum og öðrum aðgerðum Skipta sé ekki gripið til ráðstafana sem eru til þess fallnar að raska samkeppni.
- Skipti skuldbinda sig til að innleiða og viðhalda viðamikilli samkeppnisréttaráætlun.



- Skipti munu stofna sérstaka eftirlitsnefnd sem starfa mun innan samstæðunnar. Hún mun verða skipuð tveimur óháðum mönnum og einum fulltrúa Skipta.

Kjarni sáttarinnar samkvæmt framangreindu er dreginn saman í eftirfarandi mynd:

## Mynd nr. 2:



Í lok ákvæðis 1. gr. er kveðið á um það að fyrirmæli ákvörðunarinnar taki jafnframt til þeirra aðila sem kunni að taka við starfsemi félaganna að öllu eða einhverju leyti. Er það gert til þess að tryggja, ef svo færi að ráðist verði í frekari breytingar á starfsemi Skipta og/eða dótturfélaga þess eftir gildistöku ákvörðunarinnar, að fyrirmælin sem felast í ákvörðuninni gildi áfram og markmið ákvörðunarinnar nái fram að ganga þrátt fyrir hugsanlegar breytingar á starfsemi samstæðunnar.

### 5.2.2 Um II. kafla (Verksvið og sjálfstæði Mílu)

Í 2. gr. er fjallað um flutning á tilteknum fjarskiptakerfum frá Símanum til Mílu. Eins og fram hefur komið var Míla stofnuð á árinu 2007 til að fara með eignarhald og rekstur á ákveðnum grunnkerfum í fjarskiptum sem áður tilheyrðu Símanum. Fram hefur komið af hálfu annarra fjarskiptafyrirtækja að ákveðið traust hafi myndast í gegnum tíðina í samskiptum þeirra við Mílu. Á árinu 2012 varð hins vegar sú breyting að ákveðið var að flytja nokkur af þessum grunnkerfum eða hluta þeirra frá Mílu til Símans. Höfðu þessar breytingar það m.a. í för með sér að keppinautar Símans í smásölu á fjarskiptamarkaði þurftu að leita til hans með ýmsa þjónustu og aðgang að fjarskiptakerfum. Í umsögnum aðila á markaðnum hefur komið fram að þessi tilfærsla verkefna og kerfa hafi haft óheppileg samkeppnisleg áhrif.



Meginforsenda skilyrðanna í þessum kafla er að grunnkerfi Skipta verði rekin sjálfstætt og óháð smásölustarfsemi Símans. Þetta er mikilvægt til að efla jafnræði, gagnsæi og trúverðugleika á fjarskiptamörkuðum. Í því felst m.a. meginreglan um það að keppinautar Símans á smásölumarkaði sitji við sama borð og Síminn varðandi aðgang að grunnkerfum samstæðunnar og njóti sömu þjónustu í verði og gæðum og Síminn sjálfur. Þetta er jafnframt forsenda annarra skilyrða sem Skipti hafa undirgengist. Þessum aðskilnaði er náð skv. 2. gr. sáttarinnar með því að aðskilja að fullu grunnfjarskiptanet og fjarskiptavirki samstæðunnar frá annarri starfsemi hennar eins og lagt var upp með við stofnun Mílu árið 2007, en því til viðbótar er fluttur frá Símanum til Mílu sérgreindur búnaður og verkefni sem tengjast heildsölu á xDSL<sup>55</sup> þjónustu. Skal þessum flutningum vera lokið innan sex mánaða.

Sáttin gerir ráð fyrir því að Síminn haldi núverandi IP/MPLS<sup>56</sup> kerfi sínu en sé gert skylt að veita Mílu aðgang að því kerfi meðan Míla byggir upp sambærilegt eigið IP/MPLS kerfi til þess að bjóða heildsölu á xDSL og GPON<sup>57</sup> þjónustu. Til álita kom að flytja IP/MPLS kerfi sem nú er rekið hjá Símanum til Mílu. Horfið var frá því að því tilskyldu að Míla geti nýtt sér kerfið í sínu þjónustuframboði, þar til Míla hefur sjálf byggt upp sambærilegt kerfi. Meginatriðið hér er að viðskiptavinir Mílu séu eins settir og IP/MPLS-kerfið hefði flust yfir til Mílu. Með því telur Samkeppniseftirlitið að áhyggjur vegna þessa sem fram komu af hálfu umsagnaraðila séu óþarfar. Af hálfu umsagnaraðila komu líka fram spurningar um það á hvoru félaginu hvíli kvaðir um bitastraumsaðgang. Ljóst er að slíkar kvaðir munu hvíla á Mílu í samræmi við ákvarðanir PFS. Með þessu móti telur Samkeppniseftirlitið að Síminn hafi ásættanlega stöðu til þess að taka þátt í samkeppni á fjarskiptamarkaðnum. Það er almenningi augljóslega til heilla að Síminn stundi þróttmikla og heilbrigða samkeppni á smásölumarkaði. Er sáttinni ætlað að stuðla að þessu.

Eftir framangreinda tilfærslu verða eftir hjá Símanum farsímakerfi samstæðunnar og ýmiss búnaður sem tengist m.a. almennri talsímabjónustu (t.d. símsstöðvar) og búnaður vegna Internetþjónustu og sjónvarpsþjónustu (IPTV).

Í athugasemdum m.a. Vodafone var lögð áhersla á mikilvægi þess að vel takist til um tilflutning verkefna frá Símanum til Mílu og að hann gangi hratt fyrir sig. Það er einnig mikilvægt fyrir Skipti. Með þetta í huga voru gerðar breytingar á drögum að sáttinni, sbr. umfjöllun um eftirlitsnefndina hér á eftir.

### *Um 3. gr. (Verksvið Mílu)*

Í 3. gr. er verksvið Mílu ákvarðað og skilgreint og með þeim hætti spornað við því að samkeppnisleg vandamál skapist á fjarskiptamarkaði af lóðréttri samþættingu milli systurfélaganna Símans og Mílu. Í ákvæðinu er starfssvið Mílu einskorðað við sölu á aðgangi að grunnkerfum og þjónustu við fjarskiptafyrirtæki. Þannig er Mílu ekki ætlað að

<sup>55</sup> Í fjarskiptum er skammstöfunin xDSL tákn eða samheiti yfir ýmsar gerðir DSL staðla s.s. ADSL, ADSL2, ADSL2+, SDSL, G.SHDSL og VDSL. Stafurinn x stendur þá fyrir hina ýmsu möguleika sem felast í þessari tækni.

<sup>56</sup> IP/MPLS net: (Internet Protocol/Multi Protocol Label Switching) er aðal þjónustunet Símans. Netið samanstendur af jaðarbeinum, sem tengja fyrirtæki og þjónustur inn í netið (s.s. BRAS, Internetgátt) og kjarnabeinum, sem tengja saman jaðarbeinana. Stofnlínur í IP/MPLS-netinu eru yfirleitt frá 1Gb/s og upp í 10Gb/s.

<sup>57</sup> GPON: (Gigabit Passive Optical Network), en Síminn rekur GPON net á ljósleiðaraheimtaugum Mílu og ljósleiðara Tengis.



starfa á smásölustigi. Sú afmörkun er mikilvæg til að draga úr hindrunum vegna lóðréttrar samþættingar, auk þess sem annað fyrirkomulag gæti dregið úr hagkvæmni og skilvirkni samstæðunnar.

Á þessu er sú undantekning að Mílu er heimilt að bjóða gagnahýsingu, hýsingu tölvubúnaðar sem og leigu húsnæðis fyrir slíkan rekstur, hvort sem það telst vera heildsölu- eða smásöluþjónusta. Sama gildir um útselda þjónustu sem ekki fellur undir fjarskiptaþjónustu. Skilyrði sáttarinnar taka ekki til þessarar starfsemi.

#### *Um 4. gr. (Stjórnunarlegur aðskilnaður)*

Sjálfstæði Mílu er undirstrikað með ákvæðum um stjórnunar- og rekstrarlegan aðskilnað, sbr. 4. og 5. gr. sáttarinnar. Þannig skal Míla rekin sem sérstök lögpersóna og vera stjórnunarlega og rekstrarlega aðskilin frá móður- og systurfélögum.

Ennfremur er gerður áskilnaður um óhæði í stjórn félagsins, en um leið er leitast við að tryggja að félagið búi við eðlilegt eigendaaðhald. Í þessu samspili stjórnunarlegs óhæðis og eðlilegs eigendaaðhalds felst að móðurfélagið getur haft aðkomu að almennti stefnumótun félagsins sem ekki lítur að daglegum rekstri þess og ákvörðunum. Hins vegar er áskilnaður gerður um að a.m.k. formaður stjórnar sé ávallt óháður samstæðunni. Er það talið nauðsynlegt til þess að tryggja trúverðugleika um stjórnunarlegan aðskilnað Mílu frá samstæðunni. Til þess liggja meðal annars þær ástæður og forsendur að forstjóri eða framkvæmdastjóri hvers hlutafélags er almennt í samskiptum við stjórnarformann um rekstur og starfsemi félagsins. Því er ekki heppilegt að formaður stjórnar Mílu sé háður tengdum félögum. Með þessu fyrirkomulagi er ætlunin að tryggja ákveðna fjarlægð Mílu frá móður- og systurfélögum hvað varðar daglegan rekstur án þess að eigendatengsl séu að fullu rofin. Þá er jafnframt komið til móts við athugasemdir hagsmunaaðila hvað þetta varðar en Vodafone benti m.a. á það í athugasemdum sínum að almennt væri heppilegra að stjórnarformaður Mílu væri óháður aðili.

Til viðbótar framangreindu er girt fyrir að systurfélög Mílu geti haft óæskileg áhrif á starfsemi hennar í gegnum stjórnarsetu. Þannig mega stjórnarmenn hvorki vera starfsmenn né stjórnarmenn hjá systurfélagi eða tengdum aðilum að Skiptum undanskildum. Í þessu felst að einungis starfsmenn eða stjórnendur Skipta, auk utanaðkomandi aðila, geta setið í stjórn Mílu. Einum stjórnarmanni í Skiptum eða forstjóra Skipta er heimilt að sitja í stjórn Mílu og systurfélaga þess á sama tíma. Til enn frekari áréttingar um aðskilnað Mílu frá öðrum aðilum samstæðunnar má starfsmaður Mílu ekki sitja í stjórn móður- og systurfélaga Mílu. Við val á stjórnarmönnum ber að hafa markmið þessara ákvæða að leiðarljósi.

Markmið og tilgangur þessa fyrirkomulags er að skapa trúverðugleika á markaðnum um rekstrarlegt sjálfstæði Mílu bæði hvað varðar fjárfestingar og rekstur eins og lýst verður hér á eftir. Lögð er rík áhersla á að stjórnarmönnum í Mílu skuli kynnt efni sáttarinnar og að þeir undirriti yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til þess að starfa eftir sáttinni. Félögunum er með öllu óheimilt að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að stjórnarmenn Mílu geti stuðlað að því að Míla starfi skv. sáttinni. Telji stjórnarmenn Mílu að unnið sé gegn markmiði eða skilyrðum hennar skulu þeir, hver í sínu lagi eða sameiginlega, vekja athygli eftirlitsnefndar á því.





#### *Um 5. gr. (Sjálfstæður rekstur)*

Í 5. gr. er fjallað um hvað felist í sjálfstæðum rekstri Mílu. Þar segir að viðskiptastefna Mílu skuli mótuð með sjálfstæðum hætti og megi ekki ráðast af sértækum hagsmunum systurfélaga Mílu heldur skuli hún byggð á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þjónustu félagsins, aðgengi að henni, gæði og verðlagningu. Í þessu felst að rekstur Mílu, bæði til skamms og langs tíma, á ekki að vera með þeim hætti og vera til þess fallinn að viðhalda þeim áhrifum sem lóðrétt samþætting Skipta hefur haft í för með sér til þessa. Með þessu fyrirkomulagi er markmiðið að t.d. Síminn, bæði heildsala og smásala, njóti ekki eignatengsla við Mílu umfram keppinauta þeirra með nokkrum hætti.

Gerð er krafa um eðlilega arðsemi af rekstri Mílu sem skal vera í samræmi við þá áhættu sem fylgir fjárfestingu í hlutafé félagsins á hverjum tíma og skal í því sambandi byggja á viðurkenndum fjármálafræðilegum aðferðum. Arðsemiskrafa sem byggir á viðurkenndum fjármálafræðilegum aðferðum þarf að vera í samræmi við þá áhættu sem fylgir fjárfestingu í hlutafé viðkomandi fyrirtækis. Liður í slíku mati gæti til að mynda byggst á því að taka mið af þeim fórnarkostnaði sem fjárfestingin felur í sér, þ.m.t. hversu mikilli arðsemi mætti að öðrum kosti ná með fjárfestingu í áhættulitlum eignum á borð við ríkisskuldabréf. Við mat á arðsemiskröfu þyrfti að bæta ofan á áhættulausa vexti viðeigandi áhættuþóknun sem m.a. tæki mið af þeirri áhættu sem starfsemi fyrirtækisins felur í sér. Vísast í þessu sambandi t.d. til þeirrar hugsunar sem liggur að baki CAPM líkaninu (Capital Asset Pricing Model). Þá má benda á í þessu sambandi að hægt er að draga ályktanir um það hvort mikil eða lítil áhætta sé tengd starfsemi mismunandi fyrirtækja út frá sveiflum í tekjum og rekstrarhagnaði (fyrir fjármagnsliði) þeirra. Einnig er m.a. almennt viðeigandi að taka mið af skuldsetningu fyrirtækis við mat á áhættunni sem tengist fjárfestingu í hlutafé þess. Loks má benda á að arðsemiskrafa og áhætta sambærilegra erlendra fyrirtækja sem skráð eru á markaði geta veitt vísbendingu en fara þarf varlega við slíkan samanburð því rekstrarumhverfi fyrirtækja og sá fórnarkostnaður sem fjárfestar standa andspænis erlendis getur verið afar ólíkur því sem gerist hérlendis, a.m.k. meðan gjaldeyrishöft eru við lýði.

Undirstrikar þetta ákvæði einnig nauðsyn þess að arðsemi Mílu sé með þeim hætti að ekki dragi úr hvata félagsins til endurnýjunar á kerfum félagsins sem stuðlar að eðlilegri þróun í fjarskiptajónustu. Þrátt fyrir þessi ákvæði er móðurfélaginu Skiptum heimilt að vinna að stefnumótun samstæðunnar þar sem tekið er mið af heildarhagsmunum hennar. Slík stefnumótun Skipta skal hins vegar ekki vinna gegn rekstarlegu sjálfstæði Mílu.

Sáttinni er ætlað að tryggja umrætt sjálfstæði Mílu bæði í reynd og í ásýnd. Er það mikilvægur þáttur í því að nauðsynlegt traust og sátt ríki um starfsemi Mílu. Sameiginleg aðstaða og daglegur samgangur starfsmanna Skiptasamsæðunnar vinnur gegn þessu og skapar hættu á að markmið sáttarinnar nái ekki fram að ganga. Með þetta í huga er kveðið á um það í ákvæðinu að starfsemi Mílu skuli vera í aðgreindu húsnæði frá starfsemi móður- og systurfélaga. Starfsmenn Mílu skulu ekki nota sameiginlega aðstöðu með starfsmönnum móður- og systurfélaga. Skiptum er þó heimilt að reka sameiginlegt mötuneyti fyrir alla starfsmenn samstæðunnar, með þeim takmörkun að tryggt sé að starfsmenn Mílu og starfsmenn Símans og Skipta noti ekki sama matsal eða sambærilega aðstöðu. Með þessu móti er stuðlað að því að aðskilnaður félaganna verði bæði í reynd og ásýnd og að trúverðugleiki verði um rekstarlegt sjálfstæði Mílu.



Til enn frekari áherslu um rekstrarlegt sjálfstæði Mílu er í 5. mgr. kveðið á um að séu laun og önnur starfskjör starfsmanna Mílu tengd við afkomu í rekstri skuli sú tenging aðeins miðast við afkomu og árangur Mílu en ekki annarra félaga innan samstæðunnar. Er þessu ákvæði ætlað að skapa rétta hvata og stuðla að því að allir viðskiptavinir Mílu fái jafngóða þjónustu.

Í 6. mgr. er gerð grein fyrir heimild félaganna til að samnýta tiltekna þætti í rekstri þeirra, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Eins og nánar verður lýst hér á eftir hafa Skipti lagt mikla áherslu á að félögum innan samstæðunnar verði gert kleift að samnýta ákveðna stoðþjónustu í daglegum rekstri. Samkeppniseftirlitið getur fallist á að slíkt sé málefnalegt að því gefnu að samnýtingin valdi með engum hætti samkeppnislegri röskun á markaðnum eða dragi úr sjálfstæði Mílu. Með þetta í huga er fallist á að ákvæði um rekstrarlegan og stjórnunarlegan aðskilnað komi ekki í veg fyrir að Skipti veiti Mílu afmarkaða stoðþjónustu, enda sé um að ræða stoðþjónustu sem fari ekki gegn markmiðum ákvörðunar þessarar. Sérstaklega er tiltekið að óheimilt sé að Míla og Síminn samnýti lögfræðiþjónustu. Með því er tryggt að stjórnendur Mílu njóti sjálfstæðrar ráðgjafar um túlkun á umræddri sátt og önnur atriði í samskiptum Mílu við systurfélög og viðskiptavinum, sem kunna að sæta túlkun eða ágreiningi.

Þá er í ákvæðinu tekið fram að heimil sé stoðþjónusta við reikningagerð, innheimtu, innkaup, birgðahald, mannauðsmál, skjalastjórnun og bifreiða- og fasteignauskýslu. Jafnframt er fjármálasviði Skipta heimilt að veita stoðþjónustu við fjárhags- og upplýsingakerfi svo fremi sem nauðsynleg aðgangsstýring tryggji að viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar berist ekki frá Mílu til systurfélaga og öfugt. Með þessu er m.a. átt við að fjármálasvið Skipta sem nú veitir Mílu stoðþjónustu geti veitt þá þjónustu í óbreyttri mynd. Til þess að það verði tryggt að samnýting sem þessi fari ekki gegn markmiðum eða skilyrðum ákvörðunar þessarar er kveðið á um það að eftirlitsnefndin skuli staðfesta að nauðsynleg aðgangsstýring sé tryggð á hverjum tíma.

Það er mat Samkeppniseftirlitsins að ekki sé ásættanlegt að fyrirtæki sem samnýta t.d. tiltekna stoðþjónustu deili með sér tilheyrandi kostnaði í formi útdeilingar eða annarrar sambærilegrar kostnaðarþátttöku. Í samræmi við þetta er í 7. mgr. 5. gr. gerð krafa um að gerðir verði þjónustusamningar fyrir alla þá stoðþjónustu sem Skipti og tengd félög veita Mílu vegna starfsemi fyrirtækisins og öfugt. Í samningum þessum skal með skýrum hætti gera grein fyrir eðli viðkomandi stoðþjónustu, framkvæmd hennar og verðlagningu hennar. Þá er kveðið á um það að tilkynna skuli eftirlitsnefndinni um þjónustusamninga eigi síðar en viku eftir að þeir hafa verið gerðir.

#### *Um 6. gr. (Hagræðing)*

Í viðræðum um sáttina lögðu Skipti áherslu á að samstæðunni verði gert kleift að viðhalda, eftir því sem hægt er, þeirri hagræðingu sem hafi náðst með flutningi kerfa og verkefna frá Mílu til Símans á árinu 2012. Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum getur Samkeppniseftirlitið fallist á að aðgreining Símans og Mílu komi ekki í veg fyrir að rekstur netkerfa fyrirtækjanna verði með sem hagkvæmustum hætti hverju sinni. Símanum og Mílu er því heimilt í hagræðingarskyni að samþætta verkefni á milli félaganna sem lúta að samnýtingu kerfa og aðstöðu því tengda, svo sem sameiginleg sólarhringsvöktun á kerfum (NOC). Skal slíkur samrekstur þá vera á vegum Mílu með þjónustusamningi við Símann og gert er ráð fyrir því að eftirlitsnefndin fylgist sérstaklega með þessu.



Í 2. mgr. kemur fram að við samrekstur kerfa og aðstöðu geti starfsmenn Mílu og/eða tæknisviðs Símans haft aðgang að upplýsingum frá hinu fyrirtækinu, en slíkur aðgangur verði að vera veittur með rekjanlegum hætti þannig að unnt sé að greina hvaða starfsmaður hafi viðkomandi aðgang og hvaða upplýsingum viðkomandi hafi aðgang að. Mílu er jafnframt heimilt að kaupa hvers konar upplýsingatækniþjónustu af öðrum félögum innan Skiptasamstæðunnar en gera verður þjónustusamning um slíka þjónustu. Í því sambandi er vísað til 7. mgr. 5. gr. sem skýrð var hér á undan. Þá er að lokum kveðið á um að eftirlitsnefndin verði að staðfesta að nauðsynleg aðgangsstýring sé tryggð hverju sinni. Er þetta m.a. gert til að fyrirbyggja leka á trúnaðarupplýsingum og hagsmunaárekstra milli félaganna og koma í veg fyrir að upp komi tilvik eins og greint er frá í skýringum með 17. gr. hér á eftir.

Markmið 6. gr. er að rekstrar- og stjórnunarlegt sjálfstæði Mílu frá samstæðunni valdi sem minnstum kostnaði og óhagræði og að tryggja um leið að samkeppnisskilyrði og jafnræði ríki milli aðila á fjarskiptamarkaði. Með sama hætti er þetta til þess fallið að skapa aðstæður á fjarskiptamarkaði sem geti verið öllum fjarskiptafyrirtækum hagstæðar og gagnist bæði einstaklingum og atvinnulífinu.

#### *Um 7. gr. (Viðskipti milli Mílu og tengdra fyrirtækja)*

Í ákvæðinu er kveðið á um það að eigi sér stað viðskipti á milli Mílu og Skipta eða fyrirtækja í eigu Skipta skuli þau vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða. Til grundvallar þessu ákvæði liggja viðurkennd armslengdarsjónarmið (e. arms length principles), sem þekkt eru í viðskiptum.

#### 5.2.3 Um III. kafla (Heildsöluviðskipti Mílu)

Í 8. gr. er fjallað um aðgang að kerfum og þjónustu Mílu. Í ákvæðunum koma fram þau grundvallargildi sem Míla á að hafa að leiðarljósi í starfsemi sinni. Þessi gildi eru jafnræði, hlutlægni og gagnsæi.

Samkvæmt ákvæðinu er Mílu skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir tengingu við fjarskiptanet og -virki, aðgangi að aðstöðu og/eða þjónustu félagsins. Er framangreint skilgreint í einu lagi sem aðgangur. Í þessu felst m.a. að Míla skal tryggja að systurfélög Mílu og keppinautar þeirra fái aðgang og alla nauðsynlega tengda þjónustu með sambærilegum eftirfarandi hætti: Í fyrsta lagi er Mílu gert skylt að veita systurfélögum sínum og keppinautum þeirra jafnan aðgang að fjarskiptakerfum með sama afgangi, skilmálum og kjörum og verði. Í öðru lagi ber Mílu að veita systurfélögum sínum og keppinautum þeirra jafnan aðgang að fjarskiptakerfum, þjónustu og tæknilausnum með sömu gæðum og þjónustustigi. Í þriðja lagi eiga systurfélög Mílu og keppinautar að hafa sama aðgang að upplýsingum um tæknileg og önnur nauðsynleg atriði sem tengjast með eðlilegum hætti fyrirsprungnum og beiðnum um aðgang. Á það við um hvers konar mikilvægar viðskiptalegar eða tæknilegar upplýsingar.

Í athugasemdum Nova um þetta ákvæði í sáttardrögunum spurði félagið hvernig það væri tryggt að Míla myndi ekki verðleggja þá þjónustu sem flyst til Mílu með þeim hætti að hún verði óeðlilega dýr fyrir keppinauta Símans og framlegð þeirra þar með ófullnægjandi. Sagði Nova að Síminn gæti þá mögulega tekið á sig lækkaða framlegð af



óeðlilega hárrí verðlagningu Mílu enda yxi framlegð Mílu með sama hætti og Skipti græddu. Væri þá mögulega um verðþrýsing að ræða.

Samkeppniseftirlitið telur að framangreindar áhyggjur Nova séu óþarfar. Ákvæði um stjórnunarlegan aðskilnað og sjálfstæði Mílu er ætlað að draga úr hættunni á óeðlilegri verðlagningu. Auk þess starfar Míla í megin atriðum á grundvelli kvaða sem PFS leggur á félagið með heimild í fjarskiptalögum og í samræmi við stöðu Mílu á hverjum tíma. Verðlagning Mílu er því háð kvöðum PFS. Í sjálfstæði Mílu, sem fjallað var um hér á undan í skýringum með 5. gr., felst m.a. að Skiptum er gert að gera kröfu um eðlilega arðsemi í rekstri Mílu. Verðlagning Mílu verður því taka mið af þeirri arðsemi. Með þetta í huga verður að skoða verðlagningu Mílu og meta hvort félagið skili eðlilegum hagnaði til samstæðunnar eða ekki. Gæta verður sérstaklega að því að ekki myndist víxlverkun í verðlagningu Mílu og systurfélaga sem er til þess fallin að raska samkeppni á markaðnum. Eitt af hlutverkum eftirlitsnefndar er að fylgjast með þessum þætti.

Í 2. mgr. ákvæðisins er sérstaklega áréttað að Mílu er óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum með nokkrum hætti nema til þess standi sannanlegar málefnalegar ástæður. Í athugasemdum Inter við þetta ákvæði í sáttardrögunum kom fram að það væri vandséð hvernig geti verið málefnalegar ástæður fyrir að mismuna viðskiptavinum. Er því rétt að benda á að málefnaleg ástæða fyrir mismununun getur t.d. verið í formi magnafsláttar sem er þá grundvallaður á raunverulegri rekstarlegri hagkvæmni Mílu við að veita tilgreinda þjónustu, enda er það almennt viðurkennt í samkeppnisrétti að afsláttarfyrirkomulag sem byggist á kostnaðarlegum og hlutlægum forsendum sem grundvallast á lægri kostnaði sé að öllu jöfnu ekki talið hafa skaðleg áhrif á samkeppni.

Ber Mílu, í samræmi við skyldu um gagnsæi skv. þessari grein., að birta slíka afslætti í opinberri verðskrá og skilmálum. Skal Míla gæta sérstaklega að því að öll viðmið um afslætti, eins og t.d. um magn, séu í fullu samræmi við reglur samkeppnislaga og ekki sniðin að hagsmunum einstakra markaðsaðila.

Í 3. mgr. eru gerðar tiltekna ráðstafanir í þeim tilgangi að tryggja að trúnaðarupplýsingar um aðgang keppinauta fari ekki á milli félaga innan samstæðunnar. Eins og lýst hefur verið hér að framan hefur í málsmeðferðinni komið fram með skýrum hætti að keppinautar, sérstaklega Símans, á smásöllumarkaði bera takmarkað traust til félaga samstæðunnar, sem þeir þurfa þó að eiga viðskipti við, samhliða samkeppninni. Að mati Samkeppniseftirlitsins er sú staða á svo mikilvægum markaði óviðunandi. Með það að markmiði að tryggja bæði eðlilega samkeppni og ásættanlegt traust milli markaðsaðila er í ákvæðinu sérstaklega kveðið á um það að Mílu sé óheimilt að greina Skiptum eða systurfélögum frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta systurfélaganna að kerfum eða þjónustu Mílu. Hið sama gildir um hvers konar aðrar upplýsingar sem Míla býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi keppinauta systurfélaga Mílu. Hins vegar er talið eðlilegt að þessi skylda eigi ekki við um upplýsingamiðlun til þeirra deilda Skipta sem heimilt er að veiti Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. sáttarinnar, ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi þjónustu. Skal þá tryggt að nauðsynlegur trúnaður gildi um þær upplýsingar.



Með sama hætti og með sama markmiði er í 4. mgr. kveðið á um að Mílu sé óheimilt að greina öðrum aðilum frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang frá dótturfélögum Skipta að kerfum eða þjónustu Mílu. Hið sama gildir um hvers konar aðrar upplýsingar sem Míla býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi dótturfélaga Skipta.

Í 5. mgr. er kveðið á um að Mílu og tæknisviði Símans sé heimilt að hafa með sér upplýsingasamskipti, sem tæknilega eru nauðsynleg, vegna beiðna um aðgang að kerfum og þjónustu hjá Mílu. Telur Samkeppniseftirlitið þetta eðlilegt með hliðsjón af eðli og uppbyggingu á fjarskiptamarkaði. Er þá tekið fram að öll slík samskipti skuli vera með sambærilegum hætti og við önnur fjarskiptafyrirtæki gagnvart Mílu.

Í þessum mikilvægu ákvæðum sem hér hafa verið rakin og skýrð felast gildi Mílu sem eru jafnræði, hlutlægni og gagnsæi og ber félaginu að virða þau í samskiptum sínum við alla markaðsaðila eins og lýst hefur verið. Að mati Samkeppniseftirlitsins eru ákvæði þessarar greinar til þess fallin að efla og viðhalda nauðsynlegu trausti milli aðila á markaðnum og er það skýr tilgangur ákvæðanna.

#### *Um 9. gr. (Aðgangur fyrir bandbreiða þjónustu og endabúnaður)*

Í ákvæðinu er kveðið á um aðgang að bandbreiðri þjónustu (sama og bitastraumsaðgangur) og endabúnaði. Fram til þessa hefur þessi aðgangur verið veittur af heildsölu Símans en eins og segir í 2. gr., þar sem kveðið er á um flutning tiltekinna kerfa og þjónustu til Mílu, skal Míla m.a. reka og annast allan sérgreindan búnað og verkefni sem tengjast heildsölu á xDSL þjónustu þ.m.t. DSLAM, GPON þjónustu á ljósleiðaraheimtaugum, hvort tveggja með möguleika á ýmis konar bandbreiðri þjónustu. Eins og fram kemur í 2. gr. er m.a. um að ræða bitastraumsaðgang með eftirfarandi hætti:

- i. Í DSLAM<sup>58</sup> eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símsstöðvar og/eða tengigrind ljósleiðara í símsstöð, götuskáp eða öðru tækjarými (aðgangssleið 1).
- ii. Eftir ATM<sup>59</sup>/IP flutning í stofnlínuneti Mílu, þ.e. Míla annast flutning á merkjunum frá DSLAM og/eða ljósleiðara til tengipunkts annars fjarskiptafyrirtækis við ATM/IP stofnlínunetið (aðgangssleið 2).
- iii. Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Mílu að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið (aðgangssleið 3).

Samkvæmt ákvæði 9. gr. skal Míla veita Símanum og keppinautum hans bitastraumsaðgang með sömu skilmálum og kveðið er á um í 8. gr. Þýðir þetta m.a. að reglan um jafnan aðgang með vísan til jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis, sem kveðið er á um í 8. gr. á jafnframt við um þennan aðgang. Þá segir í ákvæðinu að aðgangur að bitastraumi skuli veittur með þeim hætti að viðskiptavinir Mílu, hvort sem það eru Síminn eða keppinautur Símans, geti notað aðganginn til þess að veita ýmis konar bandbreiða þjónustu, þ.m.t. Internetþjónustu, talþjónustu (VoIP) og sjónvarpsþjónustu (IPTV). Sama

<sup>58</sup> DSLAM: (Digital Subscriber Line Access Multiplexer) DSLAM er netbúnaður sem er venjulega staðsettur í símsstöðvum. Búnaðurinn mottækur merki frá mörgum viðskiptavinum (DSL línur) og með fjólrásartækni kemur þeim áfram á háhraða bakbeins (e. backbone) net.

<sup>59</sup> ATM-net: (Asynchronous Transfer Mode) ATM er skiptitækni sem skiptir gögnum niður í 53 bæta einingar og sendir þær yfir stafrænan miðil t.d. ljósleiðara. ATM-net Símans er landsdekkandi kerfi sem samanstendur af ATM skiptum á helstu þéttbýlisstöðum landsins. Stofnlínur í netinu eru yfirleitt STM-1 (155 Mb/s) og upp í STM-4 (622 Mb/s).



skal gilda óski Síminn eða önnur fjarskiptafyrirtæki eftir aðgangi með margvarpi (multicast)<sup>60</sup>. Nánar er fjallað um sjónvarpsþjónustuna í 15. gr.

Aðgangur skv. 9. gr. er m.a. hugsaður fyrir aðila sem veita Internet- og sjónvarpsþjónustu á smásölumarkaði. Smærri keppinautar á fjarskiptamarkaði sem ekki hafa yfir að ráða grunnfjarskiptakerfi eru háðir Símanum og Mílu um aðgang að þeirra kerfum til þess að geta veitt þjónustu á smásölumarkaði.

Við meðferð mála hjá Samkeppniseftirlitinu hafa komið fram sjónarmið smærri keppinauta Símans, einkum félaga í samtökum Inter, um að þeim hafi verið mismunað í kjörum fyrir ADSL<sup>61</sup> tengingar vegna magnafsláttar heildsölu Símans. Það hafi orðið til þess að veikja samkeppnisstöðu þeirra á smásölumarkaði fyrir Internetþjónustu gagnvart Símanum. Bent var m.a. á að almenn fyrirtæki (þ.e. ekki Internetþjónustuveitur) hafi fengið magnafslátt fyrir keyptar ADSL tengingar til eigin nota hjá heildsölu Símans á meðan smærri fjarskiptafélög hafi verið undanskilin slíkum magnafslætti. Óskýr mörk milli þess hvað telst heildsöluviðskipti annars vegar og smásöluviðskipti hins vegar kunna hugsanlega með þessum hætti að leiða til þess að smærri fjarskiptafyrirtæki sem eru háð Símanum um fjarskiptatengingar verði fyrir verðþrýstingi af hálfu fyrirtækisins á smásölumarkaði.

Verðþrýstingur felst í aðalatriðum í því að markaðsráðandi fyrirtæki stjórnar framlegð á milli heildsölustigs og smásölustigs í m.a. þeim tilgangi að gera nýjum keppinautum erfiðara fyrir að ná fótfestu á smásölumarkaði. Í slíku tilviki er viðkomandi fyrirtæki markaðsráðandi á heildsölustigi og starfar einnig á tengdum smásölumarkaði. Fyrirtækið selur í heildsölu mikilvæga vöru/þjónustu til annarra fyrirtækja sem nýta hana í starfsemi sinni á smásölumarkaði. Þar eiga fyrirtækin í samkeppni við smásöluhluta hins markaðsráðandi fyrirtækis, í þessu tilviki Símann. Skaðleg háttsemi getur falist í óeðlilega hárrí verðlagningu á heildsöluafanginu sem gerir rekstur keppinauta á smásölumarkaði óarðbæran eða dregur úr hagnaði þeirra og vinnur þar með gegn því að þeir geti keppt af krafti á smásölumarkaðnum, almenningi til hagsbóta.<sup>62</sup>

Fyrirmælum sáttarinnar er ætlað að vinna gegn hættu á verðþrýstingi. Ákvæði um flutning kerfa (2. gr.), skýran aðskilnað Mílu og Símans (4. gr.), sjálfstæði Mílu (5. gr.), reglur um jafnan aðgang (8. gr.) og sú staðreynd að Mílu er óheimilt að starfa á smásölumarkaði (3. gr.) eiga þannig að koma í veg fyrir hættu á verðþrýstingi og aðgangshindrunum að bandbreiðri þjónustu.

Til þess að tryggja ennfrekar jafnræði fjarskiptafyrirtækja sem veita bandbreiða þjónustu á aðgangsneti Mílu og að auki frelsi neytenda um val á þjónustuaðilum er sérstaklega kveðið á um það í 2. mgr. 9. gr. að Míla skuli birta á heimasíðu sinni upplýsingar um öll fjarskiptafélög sem veita bandbreiða þjónustu á fjarskiptanetum Mílu, þ.m.t.

<sup>60</sup> Til nánari skýringa á margvarpstækni og notkun hennar í fjarskiptastarfsemi vísast til kafla 4.5.1 í ákvörðun PFS nr. 38/2012, dags. 14. des. 2012, um aðgangsléið 1 hjá Símanum.

<sup>61</sup> ADSL: (Asymmetric Digital Subscriber Line) ein tegund DSL samskiptatækni, sem gerir fært að flytja gögn yfir koparlínur, með meiri hraða en hægt er með hefðbundnu talbands mótaldi.

<sup>62</sup> Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 7/2012, dags. 3. apríl 2012, *Ólögætur verðþrýstingur Símans hf. á farsímamarkaði*. Var sú niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Síminn hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína á farsímamarkaði með því að beita keppinauta sína samkeppnishamlandi verðþrýstingi staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2012.



Internetþjónustu og sjónvarpsþjónustu, með áberandi hætti og þannig leitast við að tryggja að notendur geti valið um þjónustuaðila.

*Um 10. gr. (Fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu Mílu)*

Í ákvæðinu er fjallað þær reglur sem gilda um aðgang viðskiptavina Mílu að upplýsingum um fyrirhugaðar breytingar á kerfum og þjónustu félagsins.

Samkvæmt ákvæðinu skal Míla upplýsa alla viðskiptavini sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti. Tekur þetta m.a. til áforma um uppbyggingu, endurnýjun, viðhald og verulegar viðgerðir á búnaði eða kerfum Mílu. Skulu framangreindar upplýsingar vera aðgengilegar þessum aðilum á sama tíma og með sama hætti.

Tilgangur þessa ákvæðis er að draga úr mögulegum aðstöðumun keppinauta á fjarskiptamarkaði gagnvart Símanum og koma þannig á móts við athugasemdir þessara aðila, þ.á m. Inter og Hringiðunnar, um að nauðsynlegar upplýsingar tengdar fjarskiptakerfum og þjónustu Mílu hafi ekki borist þeim með nægilega skilvirkum hætti. Það hafi bitnað á starfsemi þeirra og dregið úr möguleikum þeirra til þess að þjónusta viðskiptavini sína með sama hætti og smásala Símans. Í þessu sambandi hefur verið nefnt af hálfu Inter að upplýsingar í tengslum við uppfærslu á ADSL tengingum yfir í VDSL hafi ekki borist tímanlega, sem bitnað hafi á þjónustu til viðskiptavina þeirra. Með tilflutningi viðkomandi fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu, sbr. 2. gr., og þeirri upplýsingaskyldu sem hér er kveðið á um er leitast við að tryggja að allir viðskiptavinir Mílu muni fá nauðsynlegar upplýsingar á sama tíma.

Með ákvæðinu er tryggt að meginreglan um jafnan aðgang gildi um þessa þætti jafnt sem aðra þætti í starfsemi Mílu. Samkvæmt 2. mgr. skal að jafnaði miða við að upplýsingar sem nauðsynlegt er fyrir viðskiptavini Mílu að hafa aðgang að, séu rekjanlegar og aðgengilegar á þjónustuvef, heimasíðu eða sendar með tölvupósti.

Í 3. mgr. er að finna undantekningu frá reglunni um jafnan aðgang að umræddum upplýsingum. Samkvæmt ákvæðinu tekur upplýsingaskylda Mílu skv. 1. mgr. ekki til nýjunga sem koma til að frumkvæði viðskiptavina Mílu og eru þróaðar í samstarfi við einstaka viðskiptavini fyrr en eftir að hin nýja vara/þjónusta er orðin hluti af almennu vöru- og/eða þjónustuframboði Mílu. Er þessi undantekning mikilvæg m.t.t. þess að draga ekki úr hvata fjarskiptafyrirtækja til fjárfestinga í uppbyggingu, þróun og endurnýjun í fjarskiptum. Þannig er reynt að tryggja að upplýsingaskylda Mílu skv. 1. mgr. komi ekki niður á vilja fjarskiptafélaga til að þróa nýjungar á sínu þjónustuframboði og dragi ekki úr framförum á fjarskiptamarkaði. Upplýsingaskyldan raknar hins vegar við þegar hin nýja vara/þjónusta er orðin hluti af vöru-/eða þjónustuframboði Mílu. Aðalatriðið hér er að allir viðskiptavinir Mílu sitja við sama borð að þessu leyti. Trúnaður um þróun Mílu á nýjung fyrir tiltekið fjarskiptafyrirtæki er hinn sami hvort sem Síminn eða keppinautar hans eiga í hlut.

*Um 11. gr. (Vernd trúnaðarupplýsinga o.fl.)*

Í ákvæðinu er fjallað um þær reglur sem gilda um vernd trúnaðarupplýsinga í starfsemi Mílu. Samkvæmt ákvæðinu skal Míla tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að



trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn hennar búa yfir um einstaka viðskiptavini félagsins berist ekki til Skipta, systurfélaga Mílu eða annarra viðskiptavina hennar. Regla þessi gildir hins vegar ekki um þær deildir Skipta eða systurfélaga Mílu sem heimilt er að veita Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. Er það þá jafnframt gert að skilyrði að miðlun upplýsinganna sé nauðsynleg og í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu. Skal þá tryggt að nauðsynlegur trúnaður gildi um þær upplýsingar. Í 2. mgr. ákvæðisins kemur fram að það er á ábyrgð framkvæmdastjórnar félagsins að ganga frá trúnaðaryfirlýsingu gagnvart þeim starfsmönnum sem aðgang hafa að viðkvæmum upplýsingum.

#### 5.2.4 Um IV. kafla (Heildsala Símans)

Í 12. gr. sáttarinnar er fjallað um verksvið heildsölu Símans. Um er að ræða þær heildsöluafurðir og þjónustu sem áfram verða hjá Símanum eftir að flutningur á kerfum og þjónustu til Mílu hefur verið framkvæmdur skv. 2. gr. Á þetta m.a. við um þær heildsöluafurðir sem nú þegar eru í vöru- og þjónustuframboði félagsins í heildsölu og aðrar hugsanlegar heildsöluafurðir sem geta fallið undir ákvæði þetta, auk þeirra vara sem tilgreindar eru í viðauka við sáttina og gerð er grein fyrir í skýringum með 14. gr. hér á eftir.

Samkvæmt ákvæðinu selur heildsala Símans fyrirtækjum sem skilgreind eru sem fjarskiptafyrirtæki tengingar, aðgang að fjarskiptanetum fyrirtækisins og tengda þjónustu í heildsölu. Um er að ræða m.a. talsímakerfi, farsímakerfi, gagnaflutningskerfi þ.m.t. Internet og sjónvarp yfir IP (IPTV), og heildsölupjónustu sem þeim fylgja. Heildsala Símans selur jafnframt þjónustu til fjölmiðla (efnisveitna) sem felur í sér dreifingu á efni um sjónvarpskerfi Símans.

Líkt og greint var frá hér á undan í umfjöllun um 9. gr. geta óskýr mörk viðskipta á heildsölustigi á nauðsynlegum aðföngum til annars vegar almennra fyrirtækja og hins vegar fjarskiptafyrirtækja dregið úr gagnsæi og skapað hættu á verðþrýstingi á smásölumarkaði. Til að koma í veg fyrir framangreint er í ákvæðinu sérstaklega tilgreint að heildsala Símans skuli ekki starfa á smásölumarkaði. Undir smásöluviðskipti fellur sala til einstaklinga og almennra fyrirtækja sem ekki eru skilgreind sem fjarskiptafélög samkvæmt fjarskiptalögum. Nánar er fjallað um rekstrarlegan aðskilnað milli smásölu og heildsölu Símans og nauðsynlega kínamúra þar á milli í skýringum við næstu grein.

#### *Um 13. gr. (Rekstrarlegur aðskilnaður)*

Í ákvæðinu er gerð grein fyrir rekstrarlegum aðskilnaði heildsölu Símans frá annarri starfsemi félagsins.

Líkt og ákvæðið ber með sér eru ekki gerðar eins strangar kröfur um aðgreiningu og starfsemi heildsölu Símans eins og í starfsemi Mílu. Gerð er sú krafa að heildsala Símans sé rekin sem sérstök eining innan Símans, sem skal vera aðskilin frá smásölu Símans, og að sérstakur yfirmaður stýri heildsöluinni. Þá er sett það skilyrði að starfsmenn smásölu mega ekki sinna verkefnum heildsölu og öfugt. Auk þess skal reikningshald heildsölu Símans vera sjálfstætt og reikningskil í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga. Það er hins vegar ekki gerð krafa um stjórnunarlegan aðskilnað, sjálfstæði, óhæði í stjórn o.fl. líkt og gildir um starfsemi Mílu. Er í því sambandi horft til þess að mikilvægir





heildsöluþættir eru fluttir til Mílu. Heildsala Símanum er hins vegar enn hluti af Símanum og áfram mikilvægur þjónustuaðili og keppinautur á heildsölumarkaði.

Í 2. mgr. er síðan kveðið á um það að Símanum sé heimilt að sameina heildsölu- og tæknirekstur sem nú er rekinn undir tæknisviði. Að mati Samkeppniseftirlitsins raskar slík sameining ekki rekstrarlegum aðskilnaði sem hér um ræðir enda er það sett að skilyrði að verði það gert þá gilda ákvæði um heildsölu Símanum skv. ákvörðun þessari um starfsemi hins sameinaða sviðs sem fer með málefni heildsölu.

Í 3. mgr. er nánar kveðið á um aðskilnað annars vegar heildsölu Símanum og hins vegar smásölu Símanum. Samkvæmt ákvæðinu skulu þessi svið (eða deildir) vera aðskilin með þeim hætti að hvort um sig sé sjálfstætt og aðskilið í daglegri stjórnun og með aðgangsstýringu að húsnæði og upplýsingakerfum fyrir hvort svið/einingu um sig. Þá skal gæta þess að smásala og heildsala séu bókhaldslega aðskilin og að viðskipti milli heildsölu og smásölu Símanum séu á grundvelli verðskrár, sbr. a-lið 14. gr. Tilgangur þessa er að koma í veg fyrir að starfsemi heildsölu Símanum stjórni af hagsmunum smásölu Símanum og er liður í að tryggja jafnræði keppinauta á smásölumarkaði sem þurfa að leita til heildsölu Símanum um aðgang og þjónustu, sbr. nánar í 14. gr.

Í þeim tilgangi að tryggja vernd trúnaðarupplýsinga í starfsemi heildsölu er kveðið á um það að komi til þess að starfsmenn flytjist frá heildsölu til smásölu Símanum skuli þeir undirrita trúnaðaryfirlýsingu um að þeir muni gæta trúnaðar um upplýsingar um alla viðskiptavinum heildsölu.

Þrátt fyrir að aðgreining heildsölu Símanum frá annarri starfsemi Símanum og systurfélaga sé ekki eins afgerandi og aðgreining Mílu innan Skiptasamstæðunnar þá gildir eftir sem áður sama meginregla um jafnan aðgang að kerfum og þjónustu heildsölu Símanum og sömu gildi um jafnræði, hlutlægni og gagnsæi, sbr. nánar hér á eftir.

#### *Um 14. gr. (Aðgangur að kerfum og þjónustu hjá heildsölu Símanum)*

Í ákvæði þessu er fjallað um aðgang að kerfum og þjónustu heildsölu Símanum. Eins og fram hefur komið gilda um þennan aðgang sömu reglur og gilda um aðgang að kerfum og þjónustu Mílu. Í ákvæðinu koma fram þau sömu grundvallargildi og Míla á að hafa að leiðarljósi í starfsemi sinni. Þessi gildi eru jafnræði, hlutlægni og gagnsæi.

Samkvæmt ákvæðinu er heildsölu Símanum skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir tengingu við fjarskiptanet og -virki, tæknilausnum, aðgangi að aðstöðu og/eða þjónustu félagsins. Er framangreint skilgreint í einu lagi sem aðgangur. Í þessu felst m.a. að heildsala Símanum skal tryggja að tengd félög, smásala Símanum og keppinautar hennar fái aðgang og alla nauðsynlega tengda þjónustu með sömu verkferlum, gæðum og kjörum. Tekið er fram að heildsölu Símanum sé óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum nema að til þess standi sannanlegar málefnalegar ástæður. Ef mismunur felst í t.d. stigvaxandi magnafsláttum þá þarf sannanlegt kostnaðarlegt hagræði að liggja þar að baki sem réttlætir umfang og útfærslu þeirra. Ef heildsala Símanum veitir smásölu Símanum magnafslætti umfram það sem aðrir fá þá þarf viðkomandi smásöluverð Símanum að vera með þeim hætti að það valdi ekki verðþrýstingi gagnvart keppinautum Símanum á smásölumarkaði. Til nánari skýringa er vísað til umfjöllunar hér á undan um 8. gr. eftir því sem við á.



Gildir þessi aðgangur um þau kerfi og þjónustu heildsölu Símans sem um er getið í sáttinni og viðauka við hana. Í viðauka þessum eru tilgreindar ákveðnar heildsöluafurðir Símans sem aðgangur þessi tekur til. Er þar um að ræða heildsöluaðgang að talsíma, farsíma, gagnaflutningi (aðgangssleið 4), sjónvarpsþjónustu og Internetþjónustu.

Undir aðgang að talsíma fellur nánar tiltekið lúkning í fastlínu, fast forval og fast forval einn reikningur<sup>63</sup> og endursala á talsímaþjónustu.<sup>64</sup> Undir heildsöluaðgang að farsíma fellur lúkning í farsímaneti.

Undir aðgang að gagnaflutningi hjá heildsölu Símans fellur aðgangssleið 4 (aðgangssleiðir 1-3 eru á vegum Mílu). Um er að ræða t.d. dæmigerða endursölu á Internetáskriftum. Er Internettengingin sem Síminn selur kaupanda í heildsölu (endursöluaðila) ekki hin sama og seld er almennum viðskiptavinum í smásölu ef kaupandinn er fjarskiptafélag og nýtir viðkomandi tengingu til endursölu á fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði. Endursöluaðilinn rekur í slíkum tilvikum engan hluta netsins og sér aðeins um sölu þjónustunnar í óbreyttu formi.

*Um 15. gr. (Aðgangur að sjónvarpsþjónustu Símans (IPTV))*

Í ákvæði þessu er fjallað um hvað felist í heildsöluaðgangi að sjónvarpsþjónustu Símans (IPTV) og hvaða skyldur hvíla á Símanum í því sambandi. Samkvæmt ákvæðinu skal heildsöluaðgangur að sjónvarpsþjónustu Símans (Sjónvarp Símans) veittur tengdum félögum, smásölu Símans og keppinautum hennar með sömu skilmálum og kveðið er á um í 14. gr. Þýðir þetta m.a. að reglan um jafnan aðgang með vísan til jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis á jafnframt við um þennan aðgang.

Með heildsöluaðgangi að Sjónvarpi Símans skv. ákvæðinu er átt við aðgang fjarskiptafyrirtækja að Sjónvarpi Símans yfir aðgangskerfi Símans og aðgangsneta Mílu. Með aðgangskerfi er átt við virkan (active) búnað eins og xDSL eða GPON. Með aðgangsneti er átt við óvirkan (passive) hluta fjarskiptanets s.s. tengivirki, koparstrengi og ljósleiðara.

Í 4. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að Síminn skuli jafnframt bjóða heildsöluaðgang að Sjónvarpi Símans yfir önnur aðgangskerfi á aðgangsneti Mílu. Þýðir það að fjarskiptafyrirtæki sem reka sitt eigið aðgangskerfi á aðgangsneti Mílu, þ.e. eru með sinn eigin virkan búnað eins og xDSL á neti Mílu, gefst kostur á að dreifa Sjónvarpi Símans á eigin kerfi. Skyldur Símans skv. 14. gr. gilda þá jafnframt en með ákveðnum takmörkunum, hvað varðar ábyrgð á þjónustunni o.fl., sbr. nánar hér á eftir.

Í sjónarmiðum smærri fjarskiptafyrirtækja sem veita Internetþjónustu í samkeppni við Símann á smásölumarkaði (þ.e. Hringiðan o.fl. félög í Inter) hefur komið fram að nauðsynlegt sé fyrir þá að geta veitt Sjónvarp Símans, samhliða Internetþjónustu, til

<sup>63</sup> Fast forval er skilgreint sem „(m)öguleiki sem áskrifendum í talsímaþjónustu er boðinn og gefur þeim kost á að velja að ákveðnum flokkum símtala sé beint til ákveðins þjónustuveitanda, sem valinn er fyrir fram, án þess að nota þurfi forskeyti viðkomandi þjónustuveitanda.“, sbr. 10. tl. 3. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

<sup>64</sup> Nánari upplýsingar um talsíamarkaðinn má finna í ákvörðun PFS nr. 30/2008, dags. 5. desember 2008, og í frumdrögum PFS að markaðsgreiningu á smásölumörkuðum fyrir talsíma, sem birt voru á vef PFS þann 30. nóvember 2012 (Frumdrög að greiningu á smásölumarkaði fyrir aðgang að fasta almenna talsímanetinu fyrir heimili og fyrirtæki).



sinna viðskiptavina í samkeppni við Símann. Hafa þessir aðilar staðhæft að erfiðlega hafi gengið að fá viðunandi aðgang hjá Símanum til þess að veita Sjónvarp Símans líkt og smásala Símans hefur átt kost á. Þessi staða hafi jafnvel leitt til þess að þeir hafi misst viðskiptavinum í Internetþjónustu til Símans. Sjónvarp Símans veiti Símanum því ákveðið forskot í samkeppni á markaði fyrir Internetþjónustu. Einnig hefur verið bent á að ekki hafi fengist leyfi til þess að veita Sjónvarp Símans nema um ADSL tengingar (aðgangskerfi) Símans. Internetþjónustuaðilar sem reka staðbundin fjarskiptanet og eru í samkeppni við Símann á smásölumarkaði fyrir Internetþjónustu hafa óskað eftir því að fá að dreifa Sjónvarpi Símans um sitt eigið aðgangskerfi þar sem það er fyrir hendi en Síminn hafi ekki orðið við þessum óskum til þessa.

Í viðræðum Samkeppniseftirlitsins við Símann vegna þessa nefndi félagið ýmsar ástæður fyrir því að Sjónvarpi Símans væri aðeins dreift á aðgangskerfum Símans (þ.e. á virkum búnaði, eins og xDSL eða GPON, á forræði Símans) en ekki á önnur aðgangskerfi sem ekki væru á forræði Símans. Það væri m.a. háð ýmsum tæknilegum erfiðleikum, mjög kostnaðarsamt og ósanngjarnt m.t.t. að sambærileg skylda hvíldi ekki á Vodafone sem væri að mati Símans markaðsráðandi aðilinn á þessum markaði. Helsta ástæðan væri þó tæknilegs eðlis. IPTV-kerfi væru mjög viðkvæm fyrir aðgangskerfum, t.d. hvað varðar tafir, bilanir, hraða og ýmsa aðra hnökra. Síminn gæti því ekki tryggt gæði þjónustunnar og staðið við þjónustukröfur fyrir Sjónvarp Símans, líkt og skyldur skv. 14. gr. fela m.a. í sér, ef því væri dreift um aðgangskerfi sem Síminn hafi ekki fullan aðgang að og stjórn á. IPTV-kerfi Símans væri ekki staðlað kerfi heldur í stöðugri þróun í takt við tækniframfarir og samhliða aðgangskerfi Símans. Það væri því afar kostnaðarsamt að aðlaga kerfið að öðrum aðgangskerfum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins verður að horfa til framangreindra sjónarmiða í þessu efni. Hins vegar er ekki rétt að leggja þær skyldur á Símann/Skipti að ábyrgjast afhendingu og gæði á aðgangskerfum sem þeir ekki eiga og stýra sjálfir. Með framangreint í huga er í sáttinni kveðið á um skyldu til þess að veita aðgang að Sjónvarpi Símans til dreifingar á aðgangskerfi annarra, sem þó eru á aðgangsneti Mílu. Skyldur Símans skv. 14. gr. gilda þá jafnframt með þeim takmörkunum að Síminn skal ábyrgjast virkni þjónustunnar að skilpunkti þar sem þjónustan er afhent þjónustukaupanda (t.d. Internetþjónustuaðila sem óskar eftir að fá Sjónvarp Símans til dreifingar), en þjónustukaupandi ber ábyrgð á þjónustunni frá þessum skilpunkti til sinna viðskiptavina. Símanum er einungis skylt að setja upp skilpunkt á þeim sírstöðvum þar sem Sjónvarp Símans er til staðar á hverjum tíma.

Til þess að tryggja jafnræði, hlutlægni og gagnsæi hvað aðgang að sjónvarpsþjónustu Símans varðar er kveðið á um það í 6. mgr. ákvæðisins að Síminn skuli birta viðmiðunartilboð um þau aðgangsform sem í boði eru að Sjónvarpi Símans þar sem kostnaður þjónustukaupanda og aðrir skilmálar skulu birtir. Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir því að í birtum viðmiðunartilboðum séu allar nauðsynlegar upplýsingar, hvort sem um er að ræða tæknilegar, kostnaðarlegar eða annars konar upplýsingar, sem hugsanlegir viðsemjendur Símans þurfa á að halda í tengslum við aðgang að sjónvarpsþjónustu Símans. Ljóst er að Síminn hefur reglulega á grundvelli álagðra kvaða PFS birt viðmiðunartilboð fyrir þjónustu fyrirtækisins á ýmsum undirmörkuðum fjarskiptamarkaðarins. Er því komin nokkur reynsla á það hvaða upplýsingar er nauðsynlegt að birta í viðmiðunartilboðum sem þessum. Tekið er mið af þessu í



ákvæðinu og tekið fram að viðmiðunartilboð Símans fyrir aðgang að sjónvarpsþjónustu félagsins skulu vera í samræmi við skyldur skv. 14. gr. og byggð upp líkt og önnur viðmiðunartilboð heildsölu Símans sem samþykkt hafa verið af PFS.

Til að fylgja þessu eftir er auk þess kveðið á um það að eftirlitsnefndin fái til umsagnar öll viðmiðunartilboð og samninga skv. þessu ákvæði. Þá er að lokum kveðið á um það að telji þjónustukaupandi að hlutlægni eða jafnræðis skv. 14. gr. hafi ekki verið gætt við afgangi á beiðni um aðgang eða í skilmálum og kjörum skv. þessu ákvæði, sé honum heimilt að senda eftirlitsnefndinni erindi þar að lútandi. Skal nefndin þá taka erindið til meðferðar í samræmi við 24. gr. og verklagsreglur nefndarinnar.

Í 5. mgr. kemur fram að Símanum er ekki skylt að afhenda Sjónvarp Símans til dreifingar yfir önnur aðgangsnet en aðgangsnet Mílu. Símanum er þó eðlilega frjálst að gera það verði taldar forsendur til þess af hálfu fyrirtækisins og hugsanlegs þjónustukaupanda. Í sjónarmiðum Tals hefur verið lögð áhersla á að félaginu sé gert kleift að bjóða upp á sjónvarpsþjónustu á þeim aðgangsleiðum sem í boði eru á fjarskiptamarkaði. Í því sambandi sé æskilegt að Símanum sé gert skylt að selja sjónvarpsþjónustu um ljósleiðaranet Gagnaveitu Reykjavíkur (GR). Færir Tal fyrir þessu nánari rök.

Við mat á þessu er eðlilegt að horfa til stöðu Símans á markaði fyrir dreifingu sjónvarps. Síminn á annað af tveimur dreifkerfum fyrir stafrænt sjónvarp á Íslandi. Hitt dreifikerfið eiga og reka Fjarskipti hf. (Vodafone). Samkvæmt Vodafone rekur félagið öflugasta sjónvarpsdreifikerfi landsins. Um er að ræða annars vegar stafrænt þráðlaust dreifikerfi og hins vegar gagnvirkt sjónvarp (IPTV).<sup>65</sup> Þá á félagið í umfangsmiklu samstarfi við Gagnaveitu Reykjavíkur (GR) sem byggir á nokkrum ólíkum samningum. Samkvæmt samningunum nýtir Vodafone ljósleiðaranet GR á stærsta markaðssvæði félagsins, höfuðborgarsvæðinu. Samstarf við GR tryggir félaginu aðgang að ljósleiðaraneti sem gerir því kleift að veita samkeppnishæfa alhliða fjarskiptapjónustu til viðskiptavina.<sup>66</sup> Ljóst er að Míla og GR hafa hvorar um sig fjárfest töluvert í ljósleiðaranetum á höfuðborgarsvæðinu.

Hér má horfa til þess að Vodafone telur stöðu sína sterka á þessu sviði. Kemur það m.a. fram í útboðsgögnum Vodafone, dags. 19. nóvember 2012 en þar segir að „*yfirburðarstaða Vodafone við sjónvarps- og útvarpsdreifingu skapar markaðsforskot*“<sup>67</sup> Í útboðslýsingunni sjálfri er fjallað nánar um fjarskiptamarkaðinn og stöðu Vodafone á einstaka undirmörkuðum. Í kaflanum „*Helstu markaðir og þjónustuframboð Vodafone*“ kemur eftirfarandi fram um sjónvarpsþjónustu Vodafone:

*„Vodafone á og rekur stærsta sjónvarpsdreifikerfi á Íslandi, Vodafone Digital Ísland, og nær það til 99,3% landsmanna. Valið stendur á milli hefðbundins myndlykils (SD) og háskerpumyndlykils (HD). Þá rekur Vodafone einnig IPTV dreifikerfi þar sem nálgast má allt hefðbundið útsent efni auk þess sem leigja má margvíslegt afþreyingarefni í gegnum leigukerfi (VoD) félagsins Leiguna.*

<sup>65</sup> Sbr. bls. 13 í Fjárfestakynningu Fjarskipta hf., frá því í nóvember 2012, og er aðgengileg á vef félagsins: <http://www.vodafone.is/umvodafone/fjarfestatengsl/skraningarlýsing>,

<sup>66</sup> Sbr. bls. 16 í Lýsingu Fjarskipta hf., dags. 19. nóvember 2012, og birt er á vef félagsins.

<sup>67</sup> Sbr. t.d. bls. 44 í Fjárfestakynningu Fjarskipta hf., í ensku útgáfunni segir: „*Dominant position in television and radio broadcasting creates a clear market advantage*“



*Í lok júní 2012 nýttu 55% sjónvarpsnotenda dreifikerfi Digital Ísland en 45% tengdust við IPTV dreifikerfið."*

Af framangreindu er því ljóst að ekki er unnt að skylda Símann til þess að dreifa sjónvarpi sínu yfir dreifikerfi annarra á þeirri forsendu að þeir njóti ráðandi stöðu í dreifingu sjónvarpsefnis.

Í þessu sambandi hefur ennfremur verið bent á að Vodafone hefur óskað eftir því að geta dreift sjónvarpi sínu yfir dreifikerfi Skipta.<sup>68</sup> Ljóst sé jafnframt að slík dreifing sé tæknilega möguleg. Af hálfu Skipta hefur á móti verið bent á að ákvörðun Vodafone um dreifingu yfir dreifikerfi annarra hljóti að vera byggð á viðskiptalegum forsendum, en ekki þvingunum sem skyldur Símans hér að lútandi myndu vera byggðar á.

Með hliðsjón af öllu framangreindu taldi Samkeppniseftirlitið ekki forsendur til þess að gera Símanum það skylt, umfram Vodafone, að afhenda Sjónvarp Símans til dreifingar yfir önnur aðgangsnét en aðgangsnét Mílu. Engu að síður er ljóst að slíkur aðgangur er æskilegur til framtíðar litið, ekki síst með það að markmiði að skapa fjarskiptafyrirtækjum sem ekki byggja starfsemi sína á eigin netkerfum betri samkeppnisaðstæður. Augljóslega væri æskilegt að slíkur aðgangur sé byggður á viðskiptalegum hvötum og forsendum allra viðskiptaaðila.

Ætla verður að þessi mál muni koma til umfjöllunar í tengslum við frekari mótun fjarskiptamarkaðar, m.a. á vettvangi PFS, en Samkeppniseftirlitið hefur átt viðræður við PFS við vinnslu sáttarinnar. Ákvæði t.d. 11. gr. samkeppnislaga kunna einnig að koma til álita á síðari stigum, komi fram augljósar vísbendingar um ólögmetar aðgangshindranir þessu tengdu.

*Um 16. gr. (Fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu heildsölu Símans)*

Í ákvæði þessu er kveðið á um skyldur Símans þegar kemur að því að upplýsa um fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu hjá heildsölu félagsins. Ákvæðið er að mestu leyti samhljóða ákvæði 10. gr. þar sem kveðið er á um þær reglur sem gilda um aðgang viðskiptavina Mílu að upplýsingum um fyrirhugaðar breytingar á kerfum og þjónustu félagsins.

Miklu skiptir fyrir minni fjarskiptafyrirtæki, sem eru háð aðgangi að fjarskiptakerfum Símans, að fá tímanlegar og greinargóðar upplýsingar um uppfærslu á kerfum eða breytingu á þeim. Skortur á slíkum upplýsingum kemur niður á getu minni fjarskiptafyrirtækja til þess að þjónusta viðskiptavini sína á smásölumarkaði í samkeppni við Símann. Hafa minni fjarskiptafyrirtæki reifað áhyggjur sínar þessu tengdu við Samkeppniseftirlitið.

Til að bregðast við framangreindu er tekið fram í 16. gr. að heildsala Símans skuli upplýsa alla viðskiptavini sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti þegar um er að ræða aðgang að þjónustu heildsölu Símans sem kveðið er á um í

<sup>68</sup> Sjá um þetta ákvörðun PFS nr. 38/2012 um aðgangsleið 1 hjá Símanum.



ákvörðun þessari og viðauka við hana. Tekur þetta m.a. til áforma um uppbyggingu, endurnýjun og breytingu fjarskiptatenginga, viðhald og verulegar viðgerðir á búnaði eða kerfum Símans. Skulu framangreindar upplýsingar vera aðgengilegar þessum aðilum á sama tíma og með sama hætti.

Til þess að upplýsingaskyldan dragi ekki úr hvata til fjárfestinga á fjarskiptamarkaði og komi ekki niður á vilja til nýbreytni og þróunar á fjarskiptamarkaði er, líkt og hvað varðar sömu skyldu sem lögð er á Mílu í 10. gr., tekið fram að sú skylda nái ekki til nýjunga sem koma til að frumkvæði viðskiptavina heildsölu Símans og eru þróaðar í samstarfi við einstaka viðskiptavini, fyrr en eftir að hin nýja vara/þjónusta er orðin hluti af almennu vöru- og/eða þjónustuframboði heildsölu Símans. Til nánari skýringa er því vísað til umfjöllunar hér á undan um 10. gr. eftir því sem við á.

*Um 17. gr. (Vernd trúnaðarupplýsinga og aðgangsstýringar milli smásölu Símans og heildsölu Símans)*

Í 17. gr. er kveðið á um vernd trúnaðarupplýsinga og aðgangsstýringar milli smásölu Símans og heildsölu Símans. Eru þessar ráðstafanir gerðar m.a. til að tryggja raunverulegan aðskilnað í starfsemi félagsins. Tilefni þessara ráðstafana, sem þegar hafa að miklu leyti verið tryggðar af hálfu Skipta, má m.a. rekja til húsleitar Samkeppniseftirlitsins hjá Skiptum sem framkvæmd var í apríl 2010 og aðgerða Samkeppniseftirlitsins, PFS og Persónuverndar í kjölfarið.<sup>69</sup>

Að tilstuðlan PFS var í framhaldinu framkvæmd úttekt af óháðum sérfræðingi í upplýsingatæknimálum á samskiptum heildsölu og smásölu Símans að því er varðar meðferð trúnaðarupplýsinga sem félagið öðlast vegna samtengingar fjarskiptaneta. Með hliðsjón af háttsemi Símans og niðurstöðu þessarar úttektar tók PFS ákvörðun nr. 2/2012, dags. 6. janúar 2012, þar sem kveðið er á um það hvaða úrbætur Síminn þyrfti að gera til að uppfylla kröfur PFS og tiltekin tímamörk gefin til þess. Síminn gerði ekki athugasemdir við þessa ákvörðun og skuldbatt sig til þess að framkvæma þessar úrbætur sem eru í 18 liðum.

Í máli Skipta hefur komið fram að ljóst sé að Síminn hafi þegar brugðist sérstaklega við þeim lærdómi sem draga megir af því máli sem er tilefni framangreinds og tekið föstum tökum þau atriði sem þurfti að lagfæra svo samskipti heildsölu og smásölu væru í eðlilegu horfi. Síminn hafði auk þess þegar gripið til ákveðinna skipulagsbreytinga áður en ákvörðun PFS nr. 2/2012 lá fyrir og hafði því lagfært ýmis atriði af sjálfsdáðum.

Þrátt fyrir þessar aðgerðir Símans er að mati Samkeppniseftirlitsins nauðsynlegt að ákvörðun þessi feli í sér afdráttarlausa skyldu Símans til þess að tryggja með nauðsynlegum aðgerðum vernd trúnaðarupplýsinga og koma í veg fyrir hagsmunaárekstra sem geta skaðað hagsmuni viðskiptavina heildsölu Símans með því að gæta þess að fullnægjandi aðgangsstýringar séu fyrir hendi í starfseminni. Styður þetta við aðgerðir PFS og vinnur gegn hættu á frekari samkeppnishömlum.

<sup>69</sup> Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til bráðabirgða nr. 2/2010. *Meint brot Símans hf. á markaði fyrir farsímaþjónustu*, dags. 21. maí 2010, ákvörðun PFS nr. 37/2010 *varðandi brot Símans á trúnaðarskyldum samkvæmt 26. gr. fjarskiptalaga*, dags. 17. nóvember 2010, Ákvörðun Persónuverndar í máli nr. 2010/488, dags. 18. janúar 2011, og ákvörðun PFS nr. 2/2012 *varðandi úttekt á samskiptum heildsölu og smásölu Símans vegna meðferðar á trúnaðarupplýsingum*, dags. 6. janúar 2012.



Samkvæmt ákvæðinu skal Síminn tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem heildsala Símans býr yfir um einstaka viðskiptavinum hennar berist ekki til smásölu Símans eða annarra viðskiptavina heildsölnnar. Þá skal Síminn jafnframt gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra sem geta skaðað hagsmuni viðskiptavina heildsölu Símans. Í því skyni skal Síminn gæta þess að fullnægjandi aðgangsstýringar séu fyrir hendi sem tryggja að starfsstöðvar deildanna séu aðskildar þannig að starfsmenn smásölu hafi ekki aðgang að starfsstöðvum heildsölu. Ennfremur skal aðgangur að tölvukerfum heildsölu vera aðgangsstýrður. Virkt eftirlit skal haft með notkun kerfa og gagna hjá heildsölu Símans.

Ekki er þörf á að fjalla um 18. gr. sáttarinnar.

#### 5.2.5 Um V. kafla (Aðrar aðgerðir til þess að efla samkeppni)

Í 19. til 22. gr. er fjallað um aðrar aðgerðir til að efla samkeppni á fjarskiptamarkaði. Rétt er að taka fram að ákvæði þessi raska með engum hætti þeim skyldum sem þegar hvíla á félögunum á grundvelli 11. gr. samkeppnislaga á þeim mörkuðum þar sem þau kunna að vera í markaðsráðandi stöðu.

Í 19. gr. er kveðið á um skyldu Símans og Mílu til að tryggja að ólíkir þjónustubættir séu nægjanlega aðgreindir í rekstri félaganna, þ.m.t. í kostnaðarútreikningum, kynningu, sölu, verði og skilmálum. Þá ber félögunum jafnframt að taka tillit til þessa í samningum og reikningagerð til viðskiptavina á öllum mörkuðum þannig að ólíkir þjónustubættir séu nægilega aðgreindir og óháðir hver öðrum í verði og öðrum skilmálum. Tilgangur þessa ákvæðis er m.a. sá að tryggja ákveðið gagnsæi í rekstri félaganna, auk þess að koma í veg fyrir að félögin beiti samtvinnun í viðskiptum, sem er til þess fallin að raska samkeppni, á þeim mörkuðum sem þau eru í markaðsráðandi stöðu á hverju sinni.<sup>70</sup>

Samtvinnun viðskipta getur t.d. haft skaðleg áhrif á hagsmuni neytenda vegna þess að hún kann að leiða til þess að valkostum þeirra fækkar þar sem þeir geta ekki keypt tiltekna þjónustu eða vöru nema þeir jafnframt kaupir aðra þjónustu eða vöru. Jafnframt getur samtvinnun með beinum hætti dregið úr samkeppni á tilteknum markaði. Samtvinnun viðskipta getur einnig átt sér stað með verðlagningu þannig að stuðlað sé að því að neytendur kaupir tvær eða fleiri vörur saman sökum þess hvernig verðlagningu varanna er háttað. Með þessu ákvæði er það áréttað að félögunum er óheimilt að beita háttsemi sem þessari á þeim mörkuðum sem þau eru í markaðsráðandi stöðu á.

Tekið skal fram að meta þarf hvert tilvik fyrir sig með hliðsjón af aðstæðum hverju sinni. Í einhverjum tilvikum geta verið málefnalegar og hugsanlega tæknilegar ástæður fyrir því að ekki sé hægt að veita tiltekna þjónustu nema önnur þjónusta sé jafnframt keypt. Á þá samt sem áður að vera tryggt, líkt og kveðið er á um í ákvæðinu, að umræddir þjónustubættir séu nægilega aðgreindir og óháðir hver öðrum í verði og öðrum skilmálum.

<sup>70</sup> Sjá t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2005 *Erindi Og fjarskipta hf. vegna misnotkunar Landssíma Íslands hf. á markaðsráðandi stöðu við kynningu og markaðssetningu á tilboði fyrirtækisins undir heitinu „Allt saman hjá Símanum“*. Í málinu var um það að ræða að veittur var nokkur afsláttur ef vörur af mismunandi mörkuðum voru keyptar saman. Kaupin voru eigi að síður ekki skylda auk þess sem keppinauturinn (og kærandinn) gat boðið sömu þjónustu. Komist var að þeirri niðurstöðu að Landssíminn hefði brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga með hliðsjón af heildrænu mati á háttsemi Landssímans.



*Um 20. gr. (Bann við samkeppnishamlandi samningum)*

Í ákvæðinu er kveðið á um bann við samkeppnishamlandi samningum. Samkvæmt ákvæðinu skal Síminn tryggja að í samningum um sölu á fjarskiptaþjónustu til almennra fyrirtækja sé ekki að finna einkakaupaákvæði eða tryggðarkjör. Sé slík ákvæði að finna í samningum skulu þau felld úr gildi án tafar og viðkomandi fyrirtæki upplýst sérstaklega að það sé ekki bundið af þeim. Þá er Símanum jafnframt gert að tryggja að samningar félagsins við viðskiptavinum sem í gildi eru, hvort sem um er að ræða einstaklinga eða fyrirtæki, kveði ekki á um lengri binditíma en sex mánuði. Eftir þann tíma skal viðskiptavinum Símans á einstaklingsmarkaði heimilt að segja upp samningi með eins mánaðar fyrirvara<sup>71</sup> en á fyrirtækjamarkaði skal uppsagnarfrestur ekki vera lengri en sex mánuðir.

Mikilvægi þessa ákvæðis felst ekki síst í því að Síminn skuldbindur sig til þess að yfirfara alla gildandi viðskiptasamninga sína við fyrirtæki til þess að tryggja að í þeim sé ekki að finna ákvæði sem með óeðlilegum hætti takmarka möguleika keppinauta til að efla stöðu í sölu á fjarskiptaþjónustu til fyrirtækja, sbr. 5. mgr. Ákvæði þetta á ekki síst rætur að rekja til ábendingar Nova um að fyrirtækjasamningar Símans gætu falið í sér aðgangshindrun.

Í 20. gr. er jafnframt kveðið á um að félögin skuli tryggja að þjónustuflutningur af hálfu fyrirtækjanna gangi greiðlega fyrir sig ákveði viðskiptavinur að færa öll eða hluta viðskipta sinna til annars fjarskiptafyrirtækis. Skal þá jafnframt tryggt, í samræmi við þá skyldu sem lögð er á félögin á grundvelli 19. gr., að þjónustuflutningur hafi ekki áhrif á önnur kjör viðskiptavinarins hjá Símanum. Þá ber félögunum jafnframt að tryggja með sama hætti að heildsöluviðskiptavinir sem þess óska geti með auðveldum hætti fært hluta eða öll viðskipti sín frá félögunum til annars netrekanda í samkeppni við Símann/Mílu.

*Um 21. gr. (Þjónustuver Símans)*

Skylda Símans til þess að setja verklagsreglur um starfsemi þjónustuvers Símans líkt og kveðið er á um í 21. gr. er m.a. liður í því að tryggja skýran aðskilnað milli heildsölu og smásölu félagsins, auk þess að vinna gegn hagsmunaárekstrum og skapa nauðsynlegt viðskiptatraust. Reglunum er m.a. ætlað að tryggja að starfsmenn þjónustuvers Símans gæti jafnræðis og hlutlægni að því er varðar ráðgjöf og þjónustu við viðskiptavinum sem eru jafnframt viðskiptavinir keppinauta Símans í viðskiptum við heildsölu Símans eða Mílu.

Tilfni þessa ákvæðis er m.a. ábendingar sem hafa borist frá keppinautum Símans á markaði fyrir Internetþjónustu. Hafa þessir aðilar, sem jafnframt kaupa heildsöluaðgang að bitastraumi hjá Símanum, staðhæft að samkeppnishamlandi háttsemi hafi átt sér stað í þjónustuveri Símans. Nefnd eru í þessu sambandi þjónustusímtöl við viðskiptavinum sem annars vegar kaupa Sjónvarp Símans hjá Símanum en hins vegar Internetþjónustu hjá keppinauti Símans á þeim markaði. Sagt er að starfsmenn þjónustuversins hafi þá í einhverjum tilvikum haldið því fram að tæknileg vandamál væru tengd

<sup>71</sup> Er þetta í samræmi við ákvæði fjarskiptalaga um viðskiptaskilmála á einstaklingsmarkaði, sbr. 2. mgr. 37. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, með síðari breytingum.





Internetþjónustuveitunni og því væri betra fyrir viðkomandi að færa sig yfir í Internetþjónustu hjá Símanum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er til bóta að umræddar reglur verði settar og styðja þær við meginmarkmið sáttarinnar. Reglunum um þjónustuverið er m.a. ætlað að tryggja að starfsemi þjónustuversins raski ekki samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækja sem, ásamt því að keppa við Síminn á smásölustigi, kaupa fjarskiptaþjónustu í heildsölu af Símanum eða Mílu. Fellur það í hlut eftirlitsnefndarinnar að meta hvort umræddar verklagsreglur, eða eftirfylgni með þeim, séu fullnægjandi. Komi því upp sú staða að fjarskiptafyriræki telur að hlutlægni eða jafnræðis hafi ekki verið gætt í starfsemi þjónustuversins, eins og t.d. það dæmi sem nefnt er hér á undan, er gert ráð fyrir því í 2. mgr. ákvæðisins að eftirlitsnefndin taki slík mál til skoðunar, sé þess óskað.

Í athugasemdum Nova um starfsemi þjónustuversins kom fram að svo virtist sem ekkert væri tekið á þeirri óeðlilegu háttsemi sem Síminn hafi verið uppvís að í hinu svokallaða gagnagrunnsmáli, þar sem þjónustuver Símans hringdi látlaust í viðskiptavini Nova. Því teldi Nova eðlilegt að Síminn ætti að sæta skilyrðum um hversu mikið honum væri heimilt að hringja í viðskiptavini keppinauta sinna. Heppilegra væri því að eftirlitsnefndin tæki við öllum erindum varðandi þjónustuver Símans sem henni berist og rannsaki þau af hlutleysi, en ekki aðeins þau umkvörtunarefni sem tiltekin séu í 21. gr.

Hvað þessa athugasemd varðar vísar Samkeppniseftirlitið til skýringa með 17. gr. hér á undan og umfjöllunar þar um það mál sem Nova vísar til, viðbrögð eftirlitsins og annarra eftirlitsstofnana við því og aðgerðir Símans í kjölfarið. Með hliðsjón af því sem þar kemur fram er ljóst að fullyrðingar Nova, um að ekkert sé tekið á umræddri háttsemi, eiga ekki við rök að styðjast. Þá er rétt að taka fram að Síminn, rétt eins og aðrir keppinautar á markaði, hefur ákveðið frelsi til að keppa á markaði, svo lengi sem ekki er um að ræða háttsemi sem felur í sér brot á þeim skyldum sem hvíla á fjarskiptafélögum á grundvelli fjarskipalaga og samkeppnislaga. Það er ekki samkeppni til hagsbóta að Síminn geti ekki stundað öflugt markaðsstarf.

Að öðru leyti bendir Samkeppniseftirlitið á að í 24. gr. er tekið fram að eitt af hlutverkum eftirlitsnefndarinnar sé að taka við kvörtunum og ábendingum frá fjarskiptafyrirtækjum sem telja að ekki hafi verið farið að sáttinni. Samkvæmt þessu er ljóst að fjarskiptafyrirtækjum er frjálst að senda eftirlitsnefndinni erindi, umfram það sem tiltekið er sérstaklega í þessu ákvæði, þ.e. sé talið að háttsemi félaganna sé að einhverju leyti ekki í samræmi við ákvæði sáttarinnar.

Ákvæði 22. gr. þarfnast ekki skýringar.

### 5.3.6 Um VI. kafla (Eftirlit með fyrirmælum sáttarinnar)

Til að tryggja að sáttin nái markmiði sínu er gengið lengra í viðvarandi eftirliti en áður hefur tíðkast í samkeppnismálum hér á landi. Í 23. gr. er þannig mælt fyrir um skipan sérstakrar eftirlitsnefndar sem starfa mun innan samstæðunnar. Samkvæmt ákvæðinu skulu Skipti innan tveggja mánaða frá gildistöku sáttar þessarar stofna sérstaka eftirlitsnefnd um jafnan aðgang fjarskiptafyrirtækja að kerfum, tæknilausnum og þjónustu Mílu og heildsölu Símans, sem tilgreindar eru í ákvörðun þessari og viðauka við hana.



Að mati Samkeppniseftirlitsins er afar þýðingarmikið að ákvæði sáttarinnar um eftirlit nái fram að ganga. Eftirlitsnefndinni er falið það mikilvæga hlutverk að fylgjast með innleiðingu sáttarinnar og gæta þess að fyrirmælum hennar sé hlýtt. Þá er það einnig verkefni nefndarinnar að leggja mat á kvartanir um ætluð brot á sáttinni sem keppinautar Skipta kunna að senda nefndinni, sbr. nánar 24. gr. Að mati Samkeppniseftirlitsins er það samkeppni mjög til bóta að aðilar á markaði treysti því að Míla og Síminn starfi að fullu í samræmi við t.d. skilyrði sáttarinnar um heildsöluviðskipti. Reynslan erlendis sýnir að slíkt traust hefur jákvæð áhrif á þróun fjarskiptamarkaða. Er til þess ætlast af Samkeppniseftirlitinu að eftirlitsnefndin geri sitt ítrasta til að stuðla að því að slíkt traust skapist og markmið sáttarinnar nái að öðru leyti fram að ganga.

Eftirlitsnefndin skal skipuð þremur mönnum og þar af skulu tveir vera óháðir Skiptum. Nefndarmenn eru tilnefndir af Skiptum en tilnefning tveggja óháðra nefndarmanna er háð samþykki Samkeppniseftirlitsins og PFS. Er það m.a. gert til þess að tryggja hæfi nefndarmanna, að þeir hafi nauðsynlega þekkingu og að nefndin njóti trausts til þess að sinna hlutverki sínu og skyldum. Einn nefndarmaður skal vera starfsmaður Skipta og skipaður af stjórn Skipta en formaður nefndarinnar skal vera óháður Skiptum. Við val á nefndinni verður að öðru leyti að hafa hliðsjón af markmiðum sáttarinnar, þ.á m. um að skapa viðunandi traust á starfsemi Skipta. Lýtur það bæði að þekkingu nefndarmanna og stöðu þeirra þeirra og störfum.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er brýnt að vandað verði til verka við val á meðlimum eftirlitsnefndarinnar. Verður að tryggja að hún sé skipuð einstaklingum sem búa yfir bæði nægri reynslu og þekkingu til þess að geta með störfum sínum veitt Skiptum fullnægjandi aðhald. Þar sem hér er um að ræða innra eftirlit hjá Skiptum er eðlilegt að samstæðan eigi einn fulltrúa í nefndinni. Það er hins vegar verkefni þess nefndarmanns, ásamt hinum óháðu, að stuðla að því með störfum sínum að sáttin nái fram að ganga.

Til að tryggja að eftirlitsnefndin geti sinnt hlutverki sínu er sérstaklega kveðið á um það að Skiptum ber að tryggja að eftirlitsnefndin geti starfað með eðlilegum hætti og skal standa straum af kostnaði við starf hennar, auk þess sem áréttað er að óheimilt sé að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að eftirlitsnefndin geti sinnt hlutverki sínu. Gert er ráð fyrir að innri endurskoðandi Skipta annist upplýsingaöflun og veiti nefndinni nauðsynlega aðstoð þannig að hún geti sinnt hlutverki sínu. Er ráð fyrir því gert að Skipti geri innri endurskoðanda kleift að veita eftirlitsnefndinni fullnægjandi aðstoð. Þá er nefndarmönnum gert skylt að vekja athygli Samkeppniseftirlitsins á því telji þeir að unnið sé gegn markmiði ákvörðunar þessarar eða skilyrðum hennar.

*Um 24. gr. (Hlutverk og starfsemi eftirlitsnefndarinnar)*

Í ákvæði þessu er hlutverk og starfsemi eftirlitsnefndarinnar nánar útfært. Samkvæmt ákvæðinu ber nefndinni m.a. að fylgjast með innleiðingu sáttarinnar, taka við kvörtunum aðila á markaði, hafa eftirlit með því að fyrirmælum í skilyrðum sé fylgt, upplýsa og tilkynna Skiptum um það hvernig farið er að skilyrðum, koma með tillögu til Skipta eða viðkomandi dótturfélaga um að grípa til tiltekinna aðgerða eða láta af tiltekinni háttsemi og leggja mat á hvort félögin hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana vegna þeirra. Þá skal nefndin greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef nefndin verður vör við að skilyrði sáttar



Þessarar kunni að hafa verið brotin og gera skýrslu um framkvæmd og eftirlit sem og lausn á ágreiningsmálum á hverju ári.

Til þess að taka af allan vafa þá fela ákvæði um eftirlitsnefnd í ákvörðun þessari ekki með neinum hætti í sér framsal á valdi og skyldum Samkeppniseftirlitsins eða annarra eftirlitsaðila. Geta aðilar á markaði því eftir sem áður beint ábendingum og kvörtunum til Samkeppniseftirlitsins, PFS eða annarra stjórnvalda.

Til þess að tryggja aðilum á markaði leið til að fá skjótari úrlausn sinna mála, þar sem því verður við komið, er eftirlitsnefndinni m.a. falið það hlutverk að taka við kvörtunum og/eða ábendingum frá fjarskiptafyrirtækjum. Er þarna um að ræða valkost fyrir aðila á markaði til þess að fá mögulega skjóta lausn á ýmsum málum. Öll málsmeðferð er eðlilega einfaldari hjá eftirlitsnefndinni heldur en í hefðbundnu stjórnáslumáli þar sem fyrirmæli stjórnáslulaga gilda. Eftirlitsnefnd skal reyna að komast að einróma niðurstöðu en sé það ómögulegt þá skal afl atkvæða ráða niðurstöðu. Uni viðkomandi ekki úrlausn eftirlitsnefndarinnar ber nefndinni að upplýsa hann um möguleikann á því að bera ágreining undir viðeigandi stjórnvald eða dómstóla.

Rétt er að taka fram að framangreint kemur ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið fái upplýsingar um öll mál sem nefndin tekur til meðferðar, óháð því hver niðurstaða nefndarinnar er í hverju máli. Þannig er málsmeðferð eftirlitsnefndarinnar háð þeim skilyrðum og verklagsreglum sem kveðið er á um í sátt málsins. Ber nefndinni m.a. að greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef nefndin verður vör við að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin í einstaka málum. Auk þess, og til að tryggja að Samkeppniseftirlitið fái upplýsingar um öll mál sem nefndin tekur til meðferðar skv. framangreindu, ber nefndinni að gera skýrslu um framkvæmd og eftirlit sem og lausn á ágreiningsmálum á hverju ári. Skýrsluna skal leggja fyrir stjórn Skipta og senda Samkeppniseftirlitinu og PFS en skal lúta trúnaði. Í því felst að skýrslan er ekki gerð opinber og aðgengileg gagnvart þriðja aðila. Til þess að tryggja að mikilvægar trúnaðarupplýsingar í skýrslunni fari ekki á milli félaga innan samstæðunnar í andstöðu við markmið og skilyrði ákvörðunar þessara er sérstaklega kveðið á um það að stjórnir Símans og Mílu fái einungis aðgang að þeim hluta skýrslunnar sem fjallar um starfsemi þeirra félaga.

Eftirlitsnefndin telst hluti af starfsemi Skipta og sætir sem slík eftirliti Samkeppniseftirlitsins.

#### 5.3.7 Um VII. kafla (Viðurlög, lok rannsókna o.fl.)

Í ákvæðum 25 og 26 er kveðið á um viðurlög og lok rannsókna. Fjallað hefur verið um þá þætti sáttarinnar hér að framan og vísast til þess.

#### *Um 27. gr. (Endurskoðun)*

Í sátt þessari eru lagðar á Skipti íþyngjandi kvaðir. eru þær nauðsynleg viðbrögð við samkeppnishömlum sem lýst hefur verið hér að framan og er þeim ætlað að efla samkeppni og bæta þar með virkni fjarskiptamarkaðarins. Kvaðir þessar og fyrirmæli byggja hins vegar á mati á núverandi stöðu Skipta. Ljóst er að ef verða t.d. sannanlega verulegar breytingar á stöðu Skiptasamstæðunnar á markaðnum getur verið nauðsynlegt að breyta sátt þessari. Ef aðstæður á einhverjum hluta fjarskiptamarkaðarins hafa breyst



með þeim hætti að Skipti búa ekki lengur yfir markaðsstyrk getur verið samkeppnishamlandi að viðhalda tilteknum fyrirmælum sáttarinnar. Sökum þessa alls er nauðsynlegt að hafa skýr endurskoðunarákvæði og verða þau að veita Skiptum tiltekna vissu.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. er gert ráð fyrir að skilyrði sáttarinnar haldist óbreytt í tvö ár að lágmarki frá því sátt við félögin var undirrituð þann 8. mars 2013. Að þeim tíma liðnum geta félögin sent erindi til Samkeppniseftirlitsins og óskað eftir endurskoðun á tilteknum skilyrðum sáttarinnar. Skal Samkeppniseftirlitið þá taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda því skilyrði eða skilyrðum sem óskað er eftir endurskoðun á. Þá er Samkeppniseftirlitinu gert að taka afstöðu til erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst. Er það sami hámarksfrestur og samrunareglur samkeppnislaga fela í sér. Líkt og í samrunamálum telst erindið samþykkt ef Samkeppniseftirlitið tekur ekki afstöðu til erindis innan frestsins og er skilyrðið þá jafnframt úr gildi fallið. Þá er nánar kveðið á um það í 2. mgr. hvenær fresturinn byrji að líða o.fl. Einungis erindi sem eru studd fullnægjandi rökum og gögnum geta haft þau áhrif að umræddur frestur byrji að líða.

Undantekningu frá framangreindri tveggja ára reglu er að finna í 3. mgr. 27. gr. en samkvæmt ákvæðinu er félögunum heimilt að krefjast þess að tiltekin skilyrði verði felld úr gildi ef það verða sannanlega verulegar breytingar á einhverjum af þeim mörkuðum sem aðgangur í þessari ákvörðun nær til. Ber þá í erindi þar að lútandi að sýna fram á, eins og unnt er, að slíkar mikilsverðar breytingar hafi átt sér stað. Nefnd eru sem dæmi breytingar vegna samruna keppnauta eða með sameiningu eða samnýtingu í tæknirekstri. Fleiri tilvik geta þó átt við og verður því að meta aðstæður og atvik hverju sinni. Samkeppniseftirlitið skal þá innan 95 virkra daga taka afstöðu til erindis. Höfnun á slíkri kröfu skal vera rökstudd og kæránleg til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Þá er nánar kveðið á um það í 4. mgr. hvenær fresturinn byrjar að líða o.fl. Í 5. mgr. er síðan gerður sá fyrirvari að telji félögin að sannanlegar verulegar breytingar skv. 3. mgr. stafi af samruna sem er tilkynningarskyldur til Samkeppniseftirlitsins er óheimilt að beina erindi skv. 3. mgr. til Samkeppniseftirlitsins fyrr en eftirlitið, og eftir atvikum áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar, hafa lokið meðferð sinni á viðkomandi samruna. Er þetta gert til þess að tryggja það að skilyrði verða ekki felld niður með vísan til breytinga á markaðnum sem svo ganga hugsanlega til baka ef ákvörðun eftirlitsins um samruna er t.d. ógild eða tekur breytingum.

Í 7. mgr. 27. gr. er að finna heimild fyrir Skipti til að færa starfsemi félagsins í hagræðingarskyni til Símans og Mílu eftir því sem við á. Áður en sú aðgerð er framkvæmd skal tilkynna Samkeppniseftirlitinu um fyrirhugaðar breytingar og efni þeirra. Skal Samkeppniseftirlitið þá taka nýja ákvörðun og gera nauðsynlegar breytingar til að skýrt liggi fyrir með hvaða hætti skuldbindingar Skipta skv. ákvörðun þessari færast til Símans og Mílu þannig að tryggt sé að markmið ákvörðunarinnar nái fram að ganga.

*Um 28. gr. (Mat á markaðsráðandi stöðu Símans eða Mílu)*

Í ákvæðinu er fjallað um mat á markaðsráðandi stöðu Símans eða Mílu. Skipti, Síminn og Míla teljast ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnislaga. Hefur það áhrif á mat á efnahagslegum styrk á einstaka mörkuðum. Með sátt þessari eru gerðar umtalsverðar breytingar á skipulagi og atferli samstæðunnar. Leiðir af sjálfu sér að í mögulegum nýjum



málum gagnvart Símanum eða Mílu verður að meta samkeppnisleg áhrif þessa við skoðun á því hvort fyrirtækin séu markaðsráðandi. Er hnykkt á þessu í 28. gr. sáttarinnar.

Ljóst er hins vegar að almennar tilvísanir til sáttarinnar duga ekki, einar og sér. Því er í 28. gr. mælt fyrir um að hér verði að horfa til sannanlegra áhrifa sáttarinnar. Í málum sem kunna að koma til rannsóknar geta því Síminn eða Míla sett fram rökstuðning telji þau að reynslan sýni að sáttin hafi að þessu leyti haft veruleg áhrif.

Önnur ákvæði sáttarinnar þarfnast ekki skýringar.



## VI. ÁKVÖRÐUNARORÐ:

Skipti hf. og dótturfélög þess, Míla ehf. og Síminn hf., (hér eftir í einu lagi „félögin“) og Samkeppniseftirlitið hafa gert með sér eftirfarandi sátt skv. 17. gr. f. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. og 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005. Hafa félögin samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirritun sinni og er hún því bindandi fyrir þau. Er efni sáttarinnar birt hér í ákvörðunarorði:<sup>72</sup>

### „I. kafli. Almenn ákvæði

#### 1. gr.

##### Markmið ráðstafana

Félögin skuldbinda sig til að grípa til ráðstafana þeirra sem tilgreindar eru í sátt þessari. Markmið þeirra er að verja og efla samkeppni í fjarskiptum hér á landi með því að vinna gegn samkeppnishömlum sem að mati Samkeppniseftirlitsins hafa stafað af aðgerðum og stöðu félaganna á fjarskiptamörkuðum og tengdum mörkuðum. Til að ná þessu markmiði hafa þau fyrirmæli sem fram koma í sátt þessari eftirfarandi megintilgang:

- a. Vinna gegn því að staða félaganna í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum.
- b. Tryggja fullt jafnræði kaupenda að öllum heildsöluafurðum sem Míla selur og þeim heildsöluafurðum sem Síminn selur og tilgreindar eru í sátt þessari og viðauka við hana. Í þessu felst að keppinautar félaganna skulu fá sama aðgang að þeim fjarskiptavirkjum og -þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og smásala og heildsala Símans njóta á hverjum tíma.
- c. Tryggja skýran aðskilnað milli Símans og Mílu, sem og einnig milli reksturs heildsölu og smásölu Símans til að vinna gegn hagsmunaárekstrum innan félaganna og samstæðunnar og skapa nauðsynlegt viðskiptatraust milli félaganna og annarra fjarskiptafyrirtækja sem bæði eru keppinautar félaganna og háð þeim um viðskipti.
- d. Tryggja að í samningum og öðrum aðgerðum félaganna sé ekki gripið til ráðstafana sem eru til þess fallnar að raska samkeppni.
- e. Koma á fót virku innra eftirliti til að tryggja að félögin starfi í samræmi við markmið og fyrirmæli þessarar sáttar og í samræmi við ákvæði samkeppnislaga.

Fyrirmæli sáttar þessarar taka jafnframt til þeirra aðila sem taka við starfsemi félaganna að öllu eða einhverju leyti.

<sup>72</sup> Atriði sem ekki hafa efnislega þýðingu eru felld út auk atriðis sem lýtur trúnaði.



## II. kafli. Verksvið og sjálfstæði Mílu

### 2. gr.

#### Flutningur kerfa til Mílu

Í því skyni að stuðla að aukinni samkeppni, jafnræði, gagnsæi og trúverðugleika á fjarskiptamörkuðum skulu Skipti tryggja að fullu aðskilnað fjarskiptaneta og – virkja samstæðunnar frá annarri starfsemi samstæðunnar eins og lagt var upp með við stofnun Mílu árið 2007, auk nokkurra mikilvægra heildsöluafurða, sbr. c-lið. Við tilfærslu eigna til Mílu er óheimilt að grípa til ráðstafana sem eru til þess fallnar að veikja stöðu Mílu á nokkurn hátt. Flutningi skal lokið innan sex mánaða frá undirritun sáttar þessarar. Samkvæmt þessu skal Míla a.m.k. reka og annast eftirfarandi starfsemi, fjarskiptakerfi og búnað:

- a. Öll þau kerfi, verkefni og sölustarfsemi og samskipti við viðskiptavini sem Míla hafði með höndum í byrjun nóvember 2012. Um er að ræða koparlínur, ljósleiðarastrengi, passívan bylgjulengdarbúnað og DWDM landskerfi, auk notendaörbylgja og notendafjölsíma. Jafnframt leigir Míla út aðstöðu í símstöðvum, tækjarýmum og möstrum félagsins.
- b. Öll þau kerfi, verkefni og sölustarfsemi og samskipti við viðskiptavini sem færð voru frá Mílu til Símans á árinu 2012. Um er að ræða m.a. SDH/PDH búnað, Ethernet búnað, örbylgjubúnað í stofnneti, búnað vegna sjónvarps og hljóðvarps (þ.m.t. MPEG búnað), búnað vegna Ethernet yfir kopar, SHDSL búnað vegna leigulína í aðgangsneti, gígabitatengingar um ljósleiðara (þ.m.t. virkur Hraðbrautarbúnaður), búnað vegna krosstenginga og múxunar og þjónustu sem tengist framangreindum búnaði.
- c. Allan sérgreindan búnað og verkefni sem tengjast heildsölu á xDSL þjónustu þ.m.t. DSLAM, GPON þjónustu á ljósleiðaraheimtaugum, hvort tveggja með möguleika á ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. margvarpi (e. multicast) og VoIP, auk sölu og afhendingar þeirrar þjónustu og samskipti við viðskiptavini, að núverandi IP/MPLS kerfi Símans undanskildu. Við flutning xDSL og GPON þjónustunnar frá Símanum til Mílu skal tryggt að Míla hafi aðgang að IP/MPLS kerfi Símans sem nauðsynlegt er til að þjóna xDSL og GPON kerfum fram að þeim tíma sem Míla hefur sett upp sambærilegt eigið kerfi til þess að bjóða upp á heildsölu á xDSL eða GPON þjónustu. Skal Míla hafa eitt ár til þess að byggja upp eigið kerfi sem gerir Mílu kleift að bjóða bitastraumsaðgang með eftirfarandi hætti:
  - iv. Í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símstöðvar og/eða tengigrind ljósleiðara í símstöð, götuskáp eða öðru tækjarými (aðgang sleið 1).



- v. Eftir ATM/IP flutning í stofnlínuneti Mílu, þ.e. Míla annast flutning á merkjunum frá DSLAM og/eða ljósleiðara til tengipunkts annars fjarskiptafyrirtækis við ATM/IP stofnlínunetið (aðgangssleið 2).
- vi. Eftir flutning með ATM/IP á stofnlínuneti Mílu að tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið (aðgangssleið 3).

Eftir að eitt ár er liðið frá sátt þessari þá skal Míla eftir sem áður eiga kost á því að fá tímabundinn aðgang að kerfum Símans, ef þörf krefur, til þess að uppfylla skyldu um samfellda þjónustu eins og tilgreint er hér að framan.

Um veitingu á þjónustu sem byggir á framangreindum kerfum og netum gilda ákvæði 8. gr. og 14. gr. um aðgang að kerfum og þjónustu félaganna auk viðauka.

### 3. gr.

#### Verksvið Mílu

Míla annast rekstur, uppbyggingu, þróun og viðhald á fjarskiptavirkjum og fjarskiptanetum fyrirtækisins, þ.e. vegna aðgangs- og stofnnetts, svo og aðstöðu fyrir fjarskiptabúnað. Míla selur fyrirtækjum sem skilgreind eru sem fjarskiptafyrirtæki skv. lögum nr. 81/2003 fjarskiptatengingar, aðgang að fjarskiptavirkjum og fjarskiptanetum fyrirtækisins og tengda þjónustu í heildsölu. Míla skal ekki starfa á smásölustigi.

Mílu skal þrátt fyrir framangreint vera heimilt að bjóða gagnahýsingu, hýsingu tölvubúnaðar sem og leigu húsnæðis fyrir slíkan rekstur, hvort sem það telst vera heildsölu- eða smásöluþjónusta. Sama gildir um útselda þjónustu sem ekki fellur undir fjarskiptaþjónustu.

Sátt þessi gildir ekki um þjónustu sem fellur undir 2. mgr.

### 4. gr.

#### Stjórnunarlegur aðskilnaður

Míla skal rekin sem sérstök lögpersóna og vera stjórnunarlega og rekstrarlega aðskilin frá móður- og systurfélögum.

Í stjórn Mílu skal ávallt sitja óháður stjórnarmaður skv. 3. mgr., þannig að í þriggja manna stjórn sitji einn óháður, í fimm manna stjórn tveir óháðir o.s.frv. Óháður stjórnarmaður skal gegna formennsku. Aðrir stjórnarmenn skulu hvorki vera starfsmenn né stjórnarmenn hjá systurfélagi eða tengdum aðilum að Skiptum undanskildum. Einum stjórnarmanni í Skiptum eða forstjóra Skipta er heimilt að sitja í stjórnnum Mílu og systurfélaga þess á sama tíma.

Stjórnarmaður telst óháður ef hann er ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá Skiptum, eða fyrirtækjum sem Skipti eiga meira en 15% eignarhlut í, er ekki maki stjórnarmanns eða í framkvæmdastjórn hjá ofangreindum aðilum, skyldur þeim í beinan legg eða fyrsta legg til hliðar. Þá telst stjórnarmaður óháður ef hann er ekki starfsmaður eða stjórnarmaður hjá fyrirtæki sem hefur yfirráð yfir Skiptum eða hefur verulegra fjárhagslegra hagsmuna að gæta vegna starfsemi





**Skipta og dótturfélaga. Þeir sem sinna reglubundið hagsmunagæslu og/eða ráðgjafarstörfum fyrir framangreinda aðila teljast ekki óháðir.**

**Starfsmaður Mílu skal ekki sitja í stjórn móður- og systurfélaga Mílu.**

**Stjórnarmönnum í Mílu skal kynnt efni sáttar þessarar. Skulu þeir undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til þess að starfa eftir sáttinni. Félögunum er óheimilt að grípa til neinna ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að stjórnarmenn Mílu geti stuðlað að því að Míla starfi skv. sátt þessari. Telji stjórnarmenn Mílu að unnið sé gegn markmiði þessarar sáttar eða skilyrðum hennar skulu þeir vekja athygli eftirlitsnefndar skv. 23. gr. á því.**

#### **5. gr.**

##### **Sjálfstæður rekstur**

**Viðskiptastefna Mílu skal mótuð með sjálfstæðum hætti og skal hún ekki ráðast af sértækum hagsmunum systurfélaga Mílu og skal hún byggð á almennum rekstrarlegum forsendum hvað varðar þjónustu félagsins, aðgengi að henni, gæði og verðlagningu.**

**Skipti skulu gera eðlilega arðsemiskröfu til Mílu. Eðlileg arðsemiskrafa skal vera í samræmi við þá áhættu sem fylgir fjárfestingu í hlutafé félagsins og skal í því sambandi byggja á viðurkenndum fjármálafræðilegum aðferðum.**

**Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. hér að framan er móðurfélaginu Skiptum heimilt að vinna að stefnumótun samstæðunnar þar sem tekið er mið af heildarhagsmunum hennar. Slík stefnumótum Skipta skal ekki fara gegn 1. og 2. mgr.**

**Starfsemi Mílu skal vera í aðgreindu húsnæði frá starfsemi móður- og systurfélaga. Starfsmenn Mílu skulu ekki nota sameiginlega aðstöðu með starfsmönnum móður- og systurfélaga. Þrátt fyrir framangreint er Skiptum heimilt að reka sameiginlegt mötuneyti fyrir alla starfsmenn samstæðunnar, þó þannig að tryggt sé að annars vegar starfsmenn Mílu og hins vegar starfsmenn Símans og Skipta noti ekki sama matsal.**

**Séu laun og önnur starfskjör starfsmanna Mílu tengd við afkomu skal sú tenging aðeins miðast við afkomu og árangur Mílu.**

**Ákvæði um rekstrarlegan og stjórnunarlegan aðskilnað koma ekki í veg fyrir að Skipti veiti Mílu afmarkaða stoðþjónustu, enda sé ekki um að ræða stoðþjónustu sem fer gegn markmiðum sáttar þessarar. Óheimilt er að Míla og Síminn samnýti lögfræðiþjónustu, en stoðþjónusta við reikningagerð, innheimtu, innkaup, birgðahald, mannauðsmál, skjalastjórnun og bifreiða- og fasteignaumsýslu er heimil. Jafnframt er fjármálasviði Skipta heimilt að veita stoðþjónustu við fjárhags- og upplýsingakerfi svo fremi sem nauðsynleg aðgangsstýring tryggi að viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar berist ekki frá Mílu til systurfélaga og öfugt. Með þessu er m.a. átt við að fjármálasvið Skipta sem nú veitir Mílu stoðþjónustu geti veitt þá þjónustu í óbreyttri mynd.**



Eftirlitsnefnd skv. 23. gr. skal staðfesta að nauðsynleg aðgangsstýring sé tryggð.

Gera skal þjónustusamninga fyrir alla þá stoðþjónustu sem Skipti og tengd félög veita Mílu vegna starfsemi fyrirtækisins og öfugt. Í samningum þessum skal með skýrum hætti gera grein fyrir eðli viðkomandi stoðþjónustu, framkvæmd hennar og verðlagningu hennar. Tilkynda skal eftirlitsnefnd skv. 23. gr. um þjónustusamninga eigi síðar en viku eftir að þeir hafa verið gerðir.

#### 6. gr.

##### Hagræðing

Leitast skal við að tryggja að aðgreining Símans og Mílu komi ekki í veg fyrir að rekstur netkerfa fyrirtækjanna verði með sem hagkvæmustum hætti hverju sinni. Símanum og Mílu er heimilt í hagræðingarskyni að samþætta verkefni á milli félaganna sem lúta að samnýtingu kerfa og aðstöðu því tengda, svo sem sameiginleg sólarhringsvöktun á kerfum (NOC). Slíkur samrekstur skal vera á vegum Mílu, með þjónustusamningi við Símann. Í samningi þessum skal með skýrum hætti gera grein fyrir eðli viðkomandi þjónustu, framkvæmd og verðlagningu hennar. Tilkynda skal eftirlitsnefnd skv. 23. gr. um þjónustusamninga eigi síðar en viku eftir að þeir hafa verið gerðir. Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir að Síminn geti rekið eigið vöktunarkerfi eða fjárfest í öðrum tæknirekstri telji félagið það þjóna hagsmunum sínum.

Við samrekstur kerfa og aðstöðu geta starfsmenn Mílu og/eða tæknisviðs Símans haft aðgang að upplýsingum frá hinu fyrirtækinu og skal slíkur aðgangur vera veittur með rekjanlegum hætti þannig að unnt sé að greina hvaða starfsmaður hefur viðkomandi aðgang og hvaða upplýsingum viðkomandi hefur aðgang að. Mílu er heimilt að kaupa hvers konar upplýsingatækniþjónustu af öðrum félögum innan Skiptasamstæðunnar. Gera skal þjónustusamning um slíka þjónustu, sbr. 7. mgr. 5. gr. Eftirlitsnefnd skv. 23. gr. skal staðfesta að nauðsynleg aðgangsstýring sé tryggð hverju sinni.

#### 7. gr.

##### Viðskipti milli Mílu og tengdra fyrirtækja

Eigi sér stað viðskipti á milli Mílu og Skipta eða fyrirtækja í eigu Skipta skulu þau vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða.

### III. kafli. Heildsöluviðskipti Mílu

#### 8. gr.

##### Aðgangur að kerfum og þjónustu Mílu

Mílu er skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir tengingu við fjarskiptanet og -virki, aðgangi að aðstöðu og/eða þjónustu félagsins (nefnt í einu lagi aðgangur). Í



Þessu felst m.a. að Míla skal tryggja að systurfélög Mílu og keppinautar þeirra fái aðgang og alla nauðsynlega tengda þjónustu með eftirfarandi hætti:

- a. Veita skal systurfélögum Mílu og keppinautum þeirra jafnan aðgang að fjarskiptakerfum með sama afgreiðsluhraða, skilmálum og kjörum, þ.m.t. verði.
- b. Veita skal systurfélögum Mílu og keppinautum þeirra jafnan aðgang að fjarskiptakerfum, þjónustu og tæknilausnum með sömu gæðum og þjónustustigi.
- c. Systurfélög Mílu og keppinautar skulu hafa sama aðgang að upplýsingum um tæknileg og önnur nauðsynleg atriði sem tengjast með eðlilegum hætti fyrirspurnum og beiðnum um aðgang. Á það við um hvers konar mikilvægar viðskiptalegar eða tæknilegar upplýsingar.

Mílu er óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum nema til þess standi sannanlegar málefnalegar ástæður.

Mílu er óheimilt að greina Skiptum eða systurfélögum frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta systurfélaganna að kerfum eða þjónustu Mílu. Hið sama gildir um hvers konar aðrar upplýsingar sem Míla býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi keppinauta systurfélaga Mílu, sbr. einnig 10. gr. sáttar þessarar. Ákvæði þetta á ekki við um upplýsingamiðlum til þeirra deilda sem heimilt er að veiti Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi þjónustu. Skal þá tryggt að nauðsynlegur trúnaður gildi um þær upplýsingar.

Mílu er óheimilt að greina þriðju aðilum frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang frá dótturfélögum Skipta að kerfum eða þjónustu Mílu. Hið sama gildir um hvers konar aðrar upplýsingar sem Míla býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi dótturfélaga Skipta, sbr. einnig 10. gr. sáttar þessarar.

Mílu og tæknisviði Símans er heimilt að hafa með sér upplýsingasamskipti, sem tæknilega eru nauðsynleg, vegna beiðna um aðgang að kerfum og þjónustu hjá Mílu. Slík samskipti skulu vera með sambærilegum hætti og við önnur fjarskiptafyrirtæki gagnvart Mílu.

#### 9. gr.

##### Aðgangur fyrir bandbreiða þjónustu og endabúnaður

Míla skal veita Símanum og keppinautum hans bitastraumsaðgang með sömu skilmálum og kveðið er á um í 8. gr. sáttar þessarar. Aðgangur að bitaström skal veittur með þeim hætti að viðskiptavinir Mílu, hvort sem það er Síminn eða keppinautur Símans, geti notað aðganginn til þess að veita ýmis konar bandbreiða þjónustu, þ.m.t. Internetþjónustu, talþjónustu (VoIP) og sjónvarpsþjónustu (IPTV). Sama skal gilda óski Síminn eða önnur fjarskiptafyrirtæki eftir aðgangi með margvarpi (multicast).

Míla skal birta á heimasíðu sinni upplýsingar um öll fjarskiptafélög sem veita bandbreiða þjónustu á fjarskiptanetum Mílu, þ.m.t. Internetþjónustu og



sjónvarpsþjónustu, með áberandi hætti og þannig leitast við að tryggja að notendur geti valið um þjónustuaðila.

#### **10. gr.**

##### **Fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu Mílu**

Míla skal upplýsa alla viðskiptavini sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti. Tekur þetta m.a. til áforma um uppbyggingu, endurnýjun, viðhald og verulegar viðgerðir á búnaði eða kerfum Mílu. Skulu framangreindar upplýsingar vera aðgengilegar þessum aðilum á sama tíma og með sama hætti.

Að jafnaði skal miða við að upplýsingar sem nauðsynlegt er fyrir viðskiptavini Mílu að hafa aðgang að, séu rekjanlegar og aðgengilegar á þjónustuvef, heimasíðu eða sendar með tölvupósti.

Upplýsingaskylda Mílu skv. 1. mgr. tekur ekki til nýjunga sem koma til að frumkvæði viðskiptavina Mílu og eru þróaðar í samstarfi við einstaka viðskiptavini, fyrr en eftir að hin nýja vara/þjónusta er orðin hluti af vöru- og/eða þjónustuframboði Mílu.

Þessi grein raskar ekki álögðum kvöðum skv. fjarskiptalögum.

#### **11. gr.**

##### **Vernd trúnaðarupplýsinga o.fl.**

Míla skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn hennar búa yfir um einstaka viðskiptavini 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. ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu. Skal þá tryggt að nauðsynlegur trúnaður gildi um þær upplýsingar.

Það er á ábyrgð framkvæmdastjórnar félagsins að ganga frá trúnaðaryfirlýsingu gagnvart þeim starfsmönnum sem aðgang hafa að viðkvæmum upplýsingum.

### **IV. kafli. Heildsala Símans**

#### **12. gr.**

##### **Verksvið heildsölu Símans**

Heildsala Símans selur fyrirtækjum sem skilgreind eru sem fjarskiptafyrirtæki skv. lögum nr. 81/2003 tengingar, aðgang að fjarskiptanetum fyrirtækisins og tengda þjónustu í heildsölu. Um er að ræða m.a. talsímakerfi, farsímakerfi, gagnaflutningskerfi þ.m.t. Internet og sjónvarp yfir IP, og heildsöluþjónustu sem þeim fylgja. Heildsala Símans selur jafnframt þjónustu til fjölmiðla (efnisveitna) sem felur í sér dreifingu á efni um sjónvarpskerfi Símans. Heildsala Símans skal ekki starfa á smásölustigi.



### **13. gr.**

#### **Rekstrarlegur aðskilnaður**

Tryggt skal að heildsala Símans sé rekin sem sérstök eining innan Símans sem skal vera aðskilin frá smásölu Símans. Sérstakur yfirmaður skal stýra heildsölnni og starfsmenn smásölu skulu ekki sinna verkefnum heildsölu og öfugt.

Símanum er heimilt að sameina heildsölu- og tæknirekstur sem nú er rekinn undir tæknisviði. Taka þá ákvæði þessarar sáttar sem nú gilda um heildsölu Símans til þeirrar starfsemi hins sameinaða sviðs sem fer með málefni heildsölu.

Smásala og heildsala Símans skulu vera aðskilin með þeim hætti að hvort svið/eining um sig sé sjálfstætt og aðskilið í daglegri stjórnun og með aðgangsstýringu að húsnæði og upplýsingakerfum fyrir hvort svið/einingu um sig. Þá skal gæta þess að smásala og heildsala séu bókhaldslega aðskilin og að viðskipti milli heildsölu og smásölu Símans séu á grundvelli verðskrár, sbr. a-lið 14. gr. Flytji starfsmenn frá heildsölu til smásölu skulu þeir undirrita trúnaðaryfirlýsingu um að þeir muni gæta trúnaðar um upplýsingar um alla viðskiptavinum heildsölu.

Reikningshald heildsölnnar skal vera sjálfstætt og reikningsskil í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga.

### **14. gr.**

#### **Aðgangur að kerfum og þjónustu hjá heildsölu Símans**

Heildsölu Símans er skylt að gæta jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis gagnvart þeim fjarskiptafyrirtækjum sem óska eftir tengingu við fjarskiptanet og -virki, tæknilausnum, aðgangi að aðstöðu og/eða þjónustu félagsins (nefnt í einu lagi aðgangur), þegar um er að ræða aðgang að þjónustu sem tilgreind er kafla IV. í sátt þessari og viðauka við hana. Í þessu felst m.a. að heildsala Símans skal tryggja að tengd félög, smásala Símans og keppinautar hennar fái aðgang og alla nauðsynlega tengda þjónustu með eftirfarandi hætti:

- a. Aðgangur skal veittur smásölu Símans og keppinautum hennar með sömu afgreiðsluferlum og -hraða, skilmálum og kjörum, þ.m.t. verði.
- b. Aðgangur að fjarskiptakerfum, tæknilausnum og þjónustu skal veittur smásölu Símans og keppinautum hennar með sömu gæðum og þjónustustigi.
- c. Smásala Símans og keppinautar hennar skulu hafa sama aðgang að upplýsingum um tæknileg og önnur nauðsynleg atriði sem tengjast með eðlilegum hætti fyrirspurnum og beiðnum um aðgang að þjónustu hjá heildsölu Símans. Á það við um hvers konar mikilvægar viðskiptalegar eða tæknilegar upplýsingar.

Heildsölu Símans er óheimilt að mismuna viðskiptavinum sínum nema til þess standi sannanlegar málefnalegar ástæður.



Heildsölu Símans er óheimilt að greina smásölu Símans, Skiptum eða systurfélögum Símans frá fyrirspurnum eða umsóknum um aðgang núverandi eða mögulegra keppinauta smásölu Símans að kerfum Símans eða þjónustu heildsölu Símans. Hið sama gildir um hvers konar aðrar upplýsingar sem heildsala Símans býr yfir og geta gefið til kynna fyrirætlanir og starfsemi keppinauta smásölu Símans, sbr. einnig 17. gr. sáttar þessarar. Ákvæði þetta á ekki við um upplýsingamiðlum til þeirra deilda sem heimilt er að veiti Símanum stoðþjónustu, sbr. 5. gr. ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi þjónustu. Skal þá tryggt að nauðsynlegur trúnaður gildi um þær upplýsingar.

Framangreint kemur ekki í veg fyrir að heildsala Símans eigi í samstarfi við önnur svið innan Símans, Skipta eða dótturfélaga þess um þróun eða framboð á þjónustu eða vöru sem ekki fellur undir aðgang samkvæmt sátt þessari.

#### **15. gr.**

##### **Aðgangur að sjónvarpsþjónustu Símans (IPTV)**

Heildsöluaðgangur að sjónvarpsþjónustu Símans, hér eftir nefnt Sjónvarp Símans eða þjónustan, skal veittur tengdum félögum, smásölu Símans og keppinautum hennar með sömu skilmálum og kveðið er á um í 14. gr. sáttar þessarar.

Með heildsöluaðgangi að Sjónvarpi Símans skv. framangreindu er átt við aðgang fjarskiptafyrirtækja að Sjónvarpi Símans yfir aðgangskerfi Símans og aðgangsnét Mílu.

Með aðgangkerfi er átt við virkan (active) búnað eins og xDSL eða GPON. Með aðgangsneti er átt við óvirkan (passive) hluta fjarskiptanets s.s. tengivirki, koparstrengi og ljósleiðara.

Síminn skal jafnframt bjóða heildsöluaðgang að Sjónvarpi Símans yfir önnur aðgangskerfi á aðgangsneti Mílu. Skyldur Símans skv. 14. gr. gilda þá jafnframt með þeim takmörkunum að Síminn skal ábyrgjast virkni þjónustunnar að skilpunkti þar sem þjónustan er afhent þjónustukaupendum, en þjónustukaupandi ber ábyrgð á þjónustunni frá skilpunkti til sinna viðskiptavina. Einungis er skylt að setja upp skilpunkt á þeim símstöðvum þar sem Sjónvarp Símans er til staðar á hverjum tíma.

Símanum er ekki skylt að afhenda Sjónvarp Símans yfir önnur aðgangsnét en aðgangsnét Mílu.

Síminn skal birta viðmiðunartilboð/samninga um þau aðgangsform sem í boði eru að Sjónvarpi Símans, þar sem kostnaður þjónustukaupanda og aðrir skilmálar skulu birtir. Skulu þau vera í samræmi við skyldur skv. 14. gr. og byggð upp líkt og önnur viðmiðunartilboð heildsölu Símans sem samþykkt hafa verið af Póst- og fjarskiptastofnun. Eftirlitsnefnd skv. 23. gr. skal fá til umsagnar öll viðmiðunartilboð og samninga skv. þessu ákvæði.



Telji þjónustukaupandi að hlutlægni eða jafnræðis skv. 14. gr. hafi ekki verið gætt við afgreiðslu á beiðni um aðgang eða í skilmálum og kjörum skv. þessu ákvæði er honum heimilt að senda eftirlitsnefnd skv. 23. gr. erindi þar að lútandi. Skal nefndin þá taka erindið til meðferðar í samræmi við 24. gr. og verklagsreglur nefndarinnar.

#### **16. gr.**

**Fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu heilðsölu Símans**  
Heilðsala Símans skal upplýsa alla viðskiptavini sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti þegar um er að ræða aðgang að þjónustu skv. sátt þessari og viðauka við hana. Tekur þetta m.a. til áforma um uppbyggingu, endurnýjun og breytingu fjarskiptatenginga, viðhald og verulegar viðgerðir á búnaði eða kerfum Símans. Skulu framangreindar upplýsingar vera aðgengilegar þessum aðilum á sama tíma og með sama hætti.

Að jafnaði skal miða við að upplýsingar sem nauðsynlegt er fyrir viðskiptavini heilðsölu Símans að hafa aðgang að, séu aðgengilegar á þjónustuvef, heimasíðu eða sendar með tölvupósti.

Upplýsingaskylda skv. 1. mgr. tekur ekki til nýjunga sem koma til að frumkvæði viðskiptavina heilðsölu Símans og eru þróaðar í samstarfi við einstaka viðskiptavini, fyrr en eftir að hin nýja vara/þjónusta er orðin hluti af almennu vöru- og/eða þjónustuframboði heilðsölu Símans.

Þessi grein raskar ekki álögðum kvöðum skv. fjarskiptalögum.

#### **17. gr.**

##### **Vernd trúnaðarupplýsinga og aðgangsstýringar milli smásölu Símans og heilðsölu Símans**

Síminn skal tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem heilðsala Símans býr yfir um einstaka viðskiptavini hennar berist ekki til smásölu Símans eða annarra viðskiptavina heilðsölnnar.

Síminn skal gera nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra sem geta skaðað hagsmuni viðskiptavina heilðsölu Símans. Í því skyni skal Síminn gæta þess að fullnægjandi aðgangsstýringar séu fyrir hendi m.a. með því að tryggja að starfsstöðvar deildanna séu aðskildar með þeim hætti að aðgangur að heilðsölu sé aðgangsstýrður þannig að starfsmenn smásölu hafi ekki aðgang að starfsstöðvum heilðsölu. Ennfremur skal aðgangur að tölvukerfum heilðsölu vera aðgangsstýrður. Virkt eftirlit skal haft með notkun kerfa og gagna hjá heilðsölu Símans.

Aðgangur að upplýsingum hjá heilðsölu Símans, sem varða rekstur eða viðskipti hennar sem og aðrar upplýsingar sem rétt og eðlilegt er að leynt fari, skal vera starfsmönnum smásölu Símans með öllu lokaður. Starfsmenn tæknisviðs Símans geta eftir atvikum þurft aðgang að upplýsingum bæði smásölu og heilðsölu og skal slíkur aðgangur vera veittur með rekjanlegum hætti þannig að



unnt sé að greina hvaða starfsmaður hefur viðkomandi aðgang og hvaða upplýsingar viðkomandi hefur aðgang að.

#### **18. gr.**

##### **Viðskipti milli Símans og tengdra fyrirtækja**

Eigi sér stað viðskipti á milli Símans og Skipta eða fyrirtækja í eigu Skipta skulu þau vera á viðskiptalegum forsendum eins og um viðskipti milli ótengdra aðila væri að ræða.

#### **V. kafli. Aðrar aðgerðir til að efla samkeppni**

#### **19. gr.**

##### **Aðgreining þjónustupáttá**

Síminn og Míla skulu tryggja að ólíkir þjónustupáttir séu nægjanlega aðgreindir í rekstri félaganna, þ.m.t. í kostnaðarútreikningum, kynningu, sölu, verði og skilmálum. Tekið skal tillit til þessa í samningum og reikningagerð til viðskiptavina á öllum mörkuðum þannig að ólíkir þjónustupáttir séu nægilega aðgreindir og óháðir hverjir öðrum í verði og öðrum skilmálum.

#### **20. gr.**

##### **Bann við samkeppnishamlandi samningum**

Síminn skal tryggja að í samningum um sölu á fjarskiptaþjónustu til almennra fyrirtækja, sem í gildi eru við undirritun sáttar þessarar, sé ekki að finna einkakaupaákvæði eða tryggðarkjör.

Einkakaupaákvæði teljast ákvæði sem skuldbinda viðkomandi fyrirtæki til að kaupa tiltekna tegund fjarskiptaþjónustu af Símanum, að öllu leyti eða verulegum hluta. Með verulegum hluta er átt við 70% eða meira af þörf fyrirtækis fyrir viðkomandi fjarskiptaþjónustu. Með tryggðarkjörum er átt við hverskonar afslátt eða ívilnun sem veitt er gegn því að viðkomandi fyrirtæki kaupir a.m.k. verulegan hluta af tiltekinni fjarskiptaþjónustu.

Síminn skal tryggja að samningar félagsins við viðskiptavinum sem í gildi eru, hvort sem um er að ræða einstaklinga eða fyrirtæki, kveði ekki á um lengri binditíma en sex mánuði. Eftir þann tíma skal viðskiptavinum Símans á einstaklingsmarkaði heimilt að segja upp samningi með eins mánaðar fyrirvara en á fyrirtækjamarkaði skal uppsagnarfrestur ekki vera lengri en sex mánuðir. Ákveði viðskiptavinur að færa öll viðskipti sín til annars fjarskiptafyrirtækis skal Síminn og Míla tryggja að þjónustuflutningur af hálfu fyrirtækjanna gangi greiðlega fyrir sig. Sama skal gilda ákveði viðskiptavinur að færa hluta viðskipta sinna til annars fjarskiptafyrirtækis. Skal þá jafnframt tryggt að þjónustuflutningur hafi ekki áhrif á önnur kjör viðskiptavinarins hjá Símanum.

Síminn og Míla skulu tryggja, eins og unnt er, að heildsöluviðskiptavinir sem þess óska geti með auðveldum hætti fært hluta eða öll viðskipti sín frá félögum til annars netrekanda í samkeppni við Símann/Mílu.





Síminn skal yfirfara alla gildandi samninga við fyrirtæki til að tryggja að í þeim sé ekki að finna ákvæði sem nefnd eru í 1. mgr. Sé slík ákvæði að finna í samningum skulu þau felld úr gildi án tafar og viðkomandi fyrirtæki upplýst sérstaklega að það sé ekki bundið af þeim. Skal þessu lokið eigi síðar en sex mánuðum eftir undirritun sáttar þessara.

#### 21. gr.

##### Þjónustuver Símans

Síminn skal setja verklagsreglur um starfsemi þjónustuvers Símans. Reglunum er ætlað að tryggja að starfsemi þjónustuversins raski ekki samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækja sem, ásamt því að keppa við Síminn á smásölustigi, kaupa fjarskiptaþjónustu í heildsölu af Símanum eða Mílu. Í reglunum skal að lágmarki mælt fyrir um eftirfarandi:

- a. Að við móttöku á fyrirspurnum, bilanatilkyningum og pöntunum og veitingu aðstoðar með vörur og lausnir á fjarskiptamarkaði skuli leitast við að gæta jafnræðis og hlutlægni að því er varðar ráðgjöf og þjónustu við viðskiptavinum sem eru jafnframt viðskiptavinir keppinauta Símans í viðskiptum við heildsölu Símans og/eða Mílu.
- b. Lúti fyrirspurn viðskiptavinar að þjónustu sem viðkomandi kaupir í gegnum þjónustuveitanda á kerfi Símans eða eftir atvikum kerfi Mílu skuli leitast við að vísa honum á eigin þjónustuveitanda.

Telji fjarskiptafyrirtæki að hlutlægni eða jafnræðis hafi ekki verið gætt í starfsemi þjónustuversins er því heimilt að senda eftirlitsnefnd erindi þar að lútandi. Skal nefndin þá meta hvort umræddar verklagsreglur, eða eftirfylgni með þeim, séu fullnægjandi. Óski eftirlitsnefnd eftir því að fá í hendur upptökur að þjónustusímtölum skal Síminn láta henni þær í té, ásamt öðrum gögnum sem nefndin telur nauðsynleg.

#### 22. gr.

##### Samkeppnisréttaráætlun

Skipti skal tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og aðrir starfsmenn heildsölu Símans, tæknisviðs Símans, smásölu Símans og Mílu séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Þá skal eftirfarandi m.a. tryggt í þessu sambandi:

- a. Að innleidd verði samkeppnisréttaráætlun fyrir Skipti og eftirfarandi dótturfélög þess:
  - i. Míla ehf.
  - ii. Síminn hf.
  - iii. Skjárinn ehf.
  - iv. Önnur dótturfélög sem kunna að taka við verkefnum framangreindra félaga.
- b. Að samkeppnisréttaráætlun sé haldið við og starfsmenn félaganna séu upplýstir um hana.
- c. Að samkeppnisréttaráætlun taki m.a. til þess að tryggja að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari og í eldri úrlausnum samkeppnisyfirvalda. Jafnframt að tryggt



verði eftir föngum að viðkomandi stjórnendur og starfsmenn grípi ekki til samskonar aðgerða og talin hafa verið samkeppnishamlandi í eldri málum.

- d. Að útbúnir verði verkferlar sem tryggja stöðuga framkvæmd samkeppnisréttaráætlunar.
- e. Að skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fari fram reglulega hjá félögum fyrir helstu starfsmenn þeirra.

## VI. kafli. Eftirlit með fyrirmælum sáttarinnar

### 23. gr.

#### Eftirlitsnefnd

Skipti skal innan tveggja mánaða frá gildistöku sáttar þessarar stofna eftirlitsnefnd um jafnan aðgang fjarskiptafyrirtækja að kerfum, tæknilausnum og þjónustu heilðsölu Mílu og heilðsölu Símans, sem tilgreindar eru í sátt þessari og viðauka við hana, sbr. nánar 24. gr. Nefndin skal skipuð þremur mönnum og þar af skulu tveir vera óháðir Skiptum, sbr. 3. mgr. 4. gr. sáttarinnar. Einn nefndarmaður skal vera starfsmaður Skipta.

Skipti tilnefnir nefndarmenn. Formaður nefndarinnar skal vera óháður Skiptum. Fulltrúi Skipta í nefndinni skal vera skipaður af stjórn Skipta. Skal hann að jafnaði vera framkvæmdastjóri hjá Skiptum eða í sambærilegri stöðu.

Bera skal tilnefningu tveggja óháðra nefndarmanna undir Samkeppniseftirlitið og Póst- og fjarskiptastofnun, til samþykktar eða synjunar, innan eins mánaðar frá tilnefningunni og skulu þeir vera skipaðir til tveggja ára í senn. Skiptum skal vera heimilt, að fengnu samþykki stofnananna, að afturkalla umboð hvers nefndarmanns enda séu málefnalegar ástæður fyrir því.

Nefndin skal halda fundi að lágmarki einu sinni í mánuði fyrsta starfsár nefndarinnar en eftir það skal formaður nefndar kalla sama fundi eftir því sem þörf krefur.

Skipti skal tryggja að eftirlitsnefndin geti starfað með eðlilegum hætti og skal standa straum af kostnaði við starf hennar.

Meðlimir eftirlitsnefndar skulu undirrita yfirlýsingu þar sem þeir skuldbinda sig til þess að starfa eftir sátt þessari. Í yfirlýsingunni skal einnig felast skuldbinding um að þeir muni gæta trúnaðar um viðkvæmar upplýsingar sem þeim eru láttnar í té. Trúnaðarskyldan tekur ekki til upplýsingagjafar til Samkeppniseftirlitsins eða PFS.

Óheimilt er að grípa til ráðstafana sem ætlað er að vinna gegn því að eftirlitsnefndin geti sinnt hlutverki sínu skv. sátt þessari. Telji eftirlitsnefndin eða einstakir meðlimir hennar að unnið sé gegn markmiði þessarar sáttar eða skilyrðum hennar skulu þeir vekja athygli Samkeppniseftirlitsins á því mati sínu.



## 24. gr.

### Hlutverk og starfsemi eftirlitsnefndar

Hlutverk eftirlitsnefndarinnar er að:

- a. Fylgjast með innleiðingu sáttarinnar.
- b. Taka við kvörtunum og/eða ábendingum frá fjarskiptafyrirtækjum sem telja að ekki hafi verið farið að sátt þessari og kjósa að senda eftirlitsnefndinni erindi þar að lútandi.
- c. Hafa eftirlit með því að fyrirmælum í skilyrðum þessum sé fylgt.
- d. Upplýsa og tilkynna Skiptum um það hvernig farið er að skilyrðum sáttar þessarar með sérstaka áherslu á jafnræðiskvaðir Mílu og heildsölu Símans.
- e. Koma með tillögu til Skipta eða viðkomandi dótturfélaga um að grípa til tiltekinna aðgerða eða láta af tiltekinni háttsemi. Til að taka af allan vafa hefur nefndin ekki vald til að mæla fyrir um eða hafa áhrif á viðskiptalegar eða stjórnunarlegar ákvarðanir Skipta eða dótturfélaga þess. Leggja mat á hvort félögin hafi gripið til fullnægjandi ráðstafana í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði þessarar sáttar nái fram að ganga.
- f. Greina Samkeppniseftirlitinu frá því ef nefndin verður vör við að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin.
- g. Gera skýrslu um framkvæmd og eftirlit sem og lausn á ágreiningsmálum á hverju ári sem skal vera aðgengileg á sama eða svipuðum tíma og ársreikningar Skipta. Skýrslan skal lögð fyrir stjórn Skipta og send Samkeppniseftirlitinu og PFS en skal lúta trúnaði. Í því felst að skýrslan sé ekki gerð opinber og aðgengileg gagnvart þriðja aðila. Stjórnir Símans og Mílu skulu fá aðgang að þeim hluta skýrslunnar sem fjallar um starfsemi þeirra félaga.
- h. Regla g. liðar um trúnað kemur ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið styðjist við skýrslu eftirlitsnefndar við rannsókn ætlaðra brota. Gilda þá almennar reglur um trúnað og aðgang að gögnum í stjórnsýslumálum.
- i. Nefndin skal ávallt gæta þess að Síminn og Míla fái hæfilegan frest til að tjá sig um það ef hún telur að skilyrði sáttar þessarar kunni að hafa verið brotin áður en það yrði kynnt fyrir Samkeppniseftirlitinu.

Eftirlitsnefnd skal reyna að komast að einróma niðurstöðu en sé það ómögulegt þá skal afl atkvæða ráða niðurstöðu.

Eftirlitsnefnd skal upplýsa kvartanda eða viðkomandi dótturfélag Skipta um möguleikann á því að bera ágreining undir viðeigandi stjórnvald eða dómstóla, uni viðkomandi ekki úrlausn eftirlitsnefndar.

Eftirlitsnefndin skal setja sér verklagsreglur sem skulu vera samþykktar af Skiptum og Samkeppniseftirlitinu að höfðu samráði við PFS.

Innri endurskoðandi Skipta skal annast upplýsingaöflun og veita eftirlitsnefndinni aðra nauðsynlega aðstoð þannig að hún geti sinnt hlutverki sínu. Nánar skal mælt fyrir um verkefni innri endurskoðanda í verklagsreglum



skv. 4. mgr. Skipti skulu tryggja að innri endurskoðandi sinni verkefnum sínum skv. verklagsreglunum.

## VII. kafli. Viðurlög, lok rannsókna o.fl.

### 25. gr.

#### Sekt

Í því skyni að efla varnaðaráhrif og stuðla eflingu samkeppni fallast Skipti og Síminn á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 300 milljónir króna. Félögin bera óskipta ábyrgð á sektarfjárhæðinni.

### 26. gr.

#### Lok rannsókna

Með sátt þessari telst eftirfarandi rannsóknum Samkeppniseftirlitsins lokið:

- a. Rannsókn á misnotkun Símans hf. á markaðsráðandi stöðu á fjarskiptamarkaði, sbr. andmælaskjal dags. 23. febrúar 2012.
- b. Rannsókn á brotum Símans hf. á 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005, Samruni Landssíma Íslands hf. og Íslenska sjónvarpsfélagsins hf., sbr. andmælaskjal dags., 30. apríl 2012.
- c. Rannsókn á sértækum samkeppnishamlandi aðgerðum Símans hf. gegn Nova ehf., sbr. andmælaskjal dags. 11. júní 2012.
- d. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins vegna markaðshegðunar Símans á markaði fyrir farsímaþjónustu í tengslum við markaðssetningu félagsins á þjónustuleiðinni „Núllið“, sbr. erindi frá Nova ehf., dags. 15. september 2008.
- e. Erindi frá Fjarskiptum ehf. (Vodafone), dags. 2. apríl 2012, um meinta misnotkun Símans á markaði fyrir heimasíma.
- f. Erindi frá Fjarskiptum ehf. (Vodafone), dags. 1. júní 2012, um meint brot Símans hf. og IP fjarskipta ehf. á heildsölumarkaði fyrir farsímaþjónustu.
- g. Erindi frá IP fjarskiptum ehf. (Tali), dags. 14. nóvember 2012, vegna takmarkana Símans á aðgangi að heildsölumarkaði fyrir sjónvarpsdreifingu um ADSL eða ljósleiðara.

### 27. gr.

#### Endurskoðun

Að fengnu erindi frá Skiptum, Símanum eða Mílu skal Samkeppniseftirlitið taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sátt þessari. Slíkt erindi frá félögunum skal berast í fyrsta lagi tveimur árum eftir gildistöku sáttarinnar og skal Samkeppniseftirlitið taka afstöðu til erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst. Nú tekur Samkeppniseftirlitið ekki afstöðu til erindis innan þess frest og telst erindið þá samþykkt og skilyrðið úr gildi fallið.

Frestur Samkeppniseftirlitsins skv. 1. mgr. byrjar að líða þegar eftirlitið hefur staðfest að því hafi borist rökstutt erindi. Skal í því með skýrum og nákvæmum



**hætti gera grein fyrir þeim atriðum sem félögin telja réttæti breytingu eða niðurfellingu á skilyrðum sáttarinnar. Erindinu skulu einnig fylgja öll þau gögn sem eru viðkomandi félagi tiltæk og að mati þess til þess fallin að skýra málið og auðvelda Samkeppniseftirlitinu að taka afstöðu til erindisins. Í erindinu skal með skýrum hætti vísa til sáttar þessarar og taka fram í því að tilgangur þess að sé að óska endurskoðunar skv. 1. mgr.**

**Nú verða sannanlega verulegar breytingar á einhverjum af þeim mörkuðum sem aðgangur í þessari ákvörðun nær til, svo sem með samruna samkeppisaðila að hluta eða öllu leyti eða með sameiningu eða samnýtingu í tæknirekstri fyrir það tímamark sem getið er um í 1. mgr. þessarar greinar og skal þá Skiptum, Mílu eða Símanum vera heimilt að krefjast þess að tiltekin skilyrði í sátt þessari verði felld úr gildi. Samkeppniseftirlitið skal innan 95 virkra daga taka afstöðu til erindis. Höfnun á slíkri kröfu skal vera rökstudd og kæranleg til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.**

**Frestur Samkeppniseftirlitsins skv. 3. mgr. byrjar að líða þegar eftirlitið hefur staðfest að því hafi borist rökstutt erindi. Skal í því með skýrum og nákvæmum hætti gera grein fyrir þeim verulegu breytingum sem félögin telja að hafi orðið á viðkomandi markaði og áhrifum þeirra. Erindinu skulu einnig fylgja öll þau gögn sem eru viðkomandi félagi tiltæk og að mati þess til þess fallin að skýra málið og auðvelda Samkeppniseftirlitinu að taka afstöðu til erindisins. Í erindinu skal með skýrum hætti vísa til sáttar þessarar og taka fram í því að tilgangur þess að sé að óska endurskoðunar skv. 3. mgr.**

**Telji félögin að sannanlegar verulegar breytingar skv. 3. mgr. stafi af samruna sem er tilkynningarskyldur til Samkeppniseftirlitsins er óheimilt að beina erindi skv. 3. mgr. til Samkeppniseftirlitsins fyrr en eftirlitið, og eftir atvikum áfrýjunarnefnd samkeppnismála eða dómstólar, hafa lokið meðferð sinni á viðkomandi samruna.**

**Við mat á erindum skv. 1. og 3. mgr. skal taka afstöðu til þess hvort verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi fjarskiptamörkuðum hér á landi. Samkeppniseftirlitið skal leita álits PFS áður en afstaða er tekin til þessara erinda.**

**Telji stjórn Skipta ekki lengur þörf fyrir að reka Skipti í sjálfstæðu félagi er heimilt í hagræðingarskyni að færa starfsemi félagsins til Símans og Mílu eftir því sem við á. Áður en sú aðgerð er framkvæmd skal tilkynna Samkeppniseftirlitinu um fyrirhugaðar breytingar og efni þeirra. Skal Samkeppniseftirlitið þá taka nýja ákvörðun og gera nauðsynlegar breytingar til að skýrt liggi fyrir með hvaða hætti skuldbindingar Skipta skv. sátt þessari færast til Símans og Mílu þannig að tryggt sé að markmið sáttarinnar nái fram að ganga.**

**Um endurupptöku sáttar þessarar gilda að öðru leyti ákvæði 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.**



#### **28. gr.**

##### **Mat á markaðsráðandi stöðu Símans eða Mílu**

**Við mat á mögulegri markaðsráðandi stöðu Símans eða Mílu í málum sem kunna að verða tekin til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu skal hafa hliðsjón af sannanlegum áhrifum þessarar sáttar við mat á efnahagslegum styrkleika Símans eða Mílu auk þess sem litið skal til þess að sátt þessari er ætlað að tryggja að rekstur Mílu sé sjálfstæður gagnvart rekstri Símans.**

#### **29. gr.**

##### **Kynning o.fl.**

**Þau fyrirmæli sem felast í skilyrðum þessum skulu vera kynnt fyrir starfsmönnum Skipta, Mílu og Símans, hluthöfum og hlutaðeigandi stjórnarmönnum.**

**Forstjórar Skipta, Símans og Mílu og stjórnarmenn félaganna skulu undirrita yfirlýsingu um að þeir hafi kynnt sér sátt þessa og skilyrði hennar og skuldbindi sig til þess að framfylgja þeim. Þar skal jafnframt koma fram almenn lýsing á því hvernig skyldum stjórnarmanna verði fylgt. Þá skulu helstu stjórnendur félaganna, þ.m.t. framkvæmdastjórar heildsölu, smásölu, markaðssviðs og tæknisviðs félaganna og aðrir viðeigandi starfsmenn undirrita yfirlýsingu sama efnis. Þessar yfirlýsingar eru til viðbótar þeim sem þegar hafa verið tilgreindar í sátt þessari.**

**Sex mánuðum frá undirritun sáttar þessarar skulu félögin upplýsa Samkeppniseftirlitið um ráðstafanir sem þessir aðilar hafa gripið til í því skyni að tryggja að markmið og skilyrði þessarar sáttar nái fram að ganga. Samkeppniseftirlitið skal greina PFS frá þessum ráðstöfunum félaganna. Eftir að eftirlitsnefnd skv. 23. gr. sáttarinnar hefur verið komið á fót, skal hún jafnframt fylgjast með innleiðingu sáttarinnar og flutningi og uppbyggingu kerfa skv. 2. gr. Skal hún mánaðarlega fá upplýsingar um framvindu innleiðingarinnar og flutnings og uppbyggingar skv. 2. gr., þar til flutningi og uppbyggingu kerfa skv. ákvæðinu er lokið.**

**Þau skilyrði sem félögin gangast undir vegna þessarar sáttar skulu innleidd í samkeppnisréttaráætlun Skipta og þannig kynntar starfsmönnum samstæðunnar.**

#### **30. gr.**

##### **Fyrirvari**

**Sátt þessi hefur engin áhrif á lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar skv. lögum nr. 69/2003 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 81/2003 og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga.**

#### **31. gr.**

##### **Viðurlög o.fl.**

**Brot á þeim fyrirmælum sem fram koma í sátt þessari geta varðað viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.**



**Sátt þessi tekur til fyrirtækjanna sem tilgreind eru í 1. gr. hennar. Sáttin gildir einnig um þau fyrirtæki sem að hluta til eða öllu leyti kunna að taka við þeirri atvinnustarfsemi sem fyrirtækin skv. 1. gr. sinna í dag. Allar breytingar þar að lútandi skulu kynntar fyrir Samkeppniseftirlitinu.**

**Með undirritun sáttar þessarar telst þeim málum lokið sem tilgreind eru í 26. gr. og kemur því ekki til kæru vegna þeirra. Aðilar þessarar sáttar falla frá ágreiningi vegna úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 10/2011, 1/2012 og nr. 5/2012. Í því felst að dómsmál sem hafa verið höfðuð vegna þeirra eru felld niður og ný dómsmál tengd úrskurðunum verða ekki höfðuð.**

**Sátt þessi raskar ekki gildandi skilyrðum fyrri ákvarðana og úrskurða samkeppnisyfirvalda.“**

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson



## **Viðauki – Aðgangur að heildsöluþjónustu Símans**

Heildsöluþjónustu Símans felur m.a. í sér aðgang að eftirtöldum vörum og þjónustu Símans, sbr. einnig það sem fram kemur í kafla IV í meðfylgjandi sátt:

### **Talsími**

- Lúkning í fastlínu
- Fast forval og fast forval einn reikningur
- Endursala á talsímaþjónustu

### **Gagnaflutningur**

- Aðgangsleið 4

### **Farsími**

- Lúkning í farsímaneti

### **Sjónvarp yfir IP**

- Sjónvarpsþjónusta í heildsölu, sbr. 15. gr.

### **Internet**

- Internetþjónusta í heildsölu