

Reykjavík, 7. apríl 2000

## Minnisblað

Til: Einkavæðingarnefndar  
Frá: Samkeppnisstofnun

**Varðar: Sölu Landssíma Íslands hf.**

Á fundi Einkavæðingarnefndar með Samkeppnisstofnun 24. mars sl. óskaði nefndin eftir því að Samkeppnisstofnun myndi taka saman minnisblað um áhersluatriði stofnunarinnar varðandi hugsanlega sölu ríkisins á Landssíma Íslands hf. Í minnisblaði þessu verður fyrst lýst stöðu Landssímans á fjarskiptamarkaðnum, eins og hún horfir við samkeppnisyfirvöldum. Síðan verður lýst hugmyndum að þeim aðgerðum sem Samkeppnisstofnun telur koma til greina að gripið verði til í tengslum við sölu Landssímans í því skyni að efla samkeppni. Loks eru niðurstöður dregnar saman.

Samkeppnisstofnun vill taka það fram í upphafi að umfjöllun þessi byggist á þeim upplýsingum sem samkeppnisyfirvöld hafa aflað sér í tengslum við afgreiðslu mála sem tengjast Landssímanum og fjarskiptamarkaðnum. Auk þessa er höfð hliðsjón af erlendri framkvæmd og viðhorfum. Í tengslum við ritun þessa minnisblaðs hefur hins vegar engin sjálfstæð athugun verið framkvæmd af Samkeppnisstofnun vegna þeirra aðgerða sem taldar eru koma til greina vegna sölu Landssímans. Eftirfarandi umfjöllun er því að vissu marki fræðileg og ber að skoðast sem slík. Tillögur Samkeppnisstofnunar eru settar fram skv. bestu vitund og þær eru taldar á grundvelli fyrirliggjandi upplýsinga stuðla að virkri samkeppni. Umfjöllun í þessu minnisblaði er á engan hátt bindandi fyrir samkeppnisráð.

### 1. Núverandi staða Landssímans á fjarskiptamarkaðnum og tengdum mörkuðum.

Samkeppnisyfirvöld hafa þurft í fjölmörgum málum að taka stöðu Landssímans til athugunar.<sup>1</sup> Að mati Samkeppnisstofnunar er Landssíminn í einstakri yfirburðastöðu á íslenska fjarskiptmarkaðnum. Eftirfarandi atriði gefa þetta m.a. til kynna:

- Landssíminn hefur mjög sterka fjárhagslega stöðu.
- Landssíminn hefur yfirburðastöðu á GSM-markaðnum.

<sup>1</sup> Sjá hér t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 17/1999 og álit nr. 6/1999, *Erindi Tals hf. um verðlagningu á GSM-þjónustu Landssíma Íslands hf.*, ákvörðun nr. 4/1999, *Erindi Islandia ehf. um endurgjaldslausu Internetsþjónustu Landssíma Íslands hf. og Skimu ehf.*, ákvörðun nr. 21/1998, *Breiðband Landssíma Íslands hf.*, og ákvörðun nr. 41/1997, *Tilboð Pósts og síma hf. á farsímum og farsímabjónustu til félaga í FÍB.*

- Landssíminn rekur eina NMT-farsímkerfið hér á landi.
- Landssíminn hefur einokun í raun í rekstri innlendra talsímaþjónustu og þar með viðskiptatengsl við nær öll heimili og fyrirtæki í landinu.
- Landssíminn hefur yfirburðastöðu í útlandasímtölum.
- Landssíminn og dótturfélag hans Skíma hafa markaðsráðandi stöðu á Internetsmarkaðnum. Sá markaður er nátengdur fjarskiptamarkaðnum.
- Í skjóli áratuga einkaréttar og margvíslegrar ríkisaðstoðar hefur fyrirtækið byggt upp fjarskiptakerfi sem að mati Landssímans sjálfs er í fremstu röð í hinum vestræna heimi.
- Landssíminn hefur í áranna rás byggt upp viðtækt sölukerfi fyrir þjónustu sína.

Eignarhald Landssímans á grunnfjarskiptakerfinu veitir fyrirtækinu verulegt forskot á keppinauta sína. Sökum þess eru keppinautar Landssímans óhjákvæmilegir viðskiptavinir Landssímans sem hefur því tekjur af starfsemi þeirra. Landssíminn getur stjórnað tæknilegri uppbyggingu grunnkerfisins eftir eigin þörfum og í raun ráðið því hvenær keppinautarnir geta boðið viðskiptavinum sínum nýja þjónustu. Eignarhaldið leiðir til hættu á mismunun, að misfarið sé með trúnaðarupplýsingar og öðrum samkeppnishömlum vegna þeirrar stöðu Landssímans að vera helsti keppinautur þeirra sem þurfa að kaupa af honum grunnfjarskiptaþjónustu.

Niðurstaðan af framangreindu er að miðað við núverandi stöðu er Landssíminn í einstakri yfirburðarstöðu á fjarskiptamarkaðnum. Í þessu samhengi er einnig rétt að hafa í huga að í álit nr. 6/1999 komst samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu að Landssímanum hafi verið veitt ríkisaðstoð í tengslum við stofnun hlutafélags um rekstur Póst- og símamálastofnunar. Áður en lengra er haldið er þó rétt að fjalla um tvö atriði sem hugsanlega gætu veikt stöðu Landssímans. Annars vegar erlenda samkeppni og hins vegar hver sé staða grunnfjarskiptakerfis Landssímans gagnvart öðrum kerfum sem keppinautar gætu byggt upp, t.d. þráðlaus kerfi eða ljósleiðarakerfi í þéttbýli.

#### 1.1. Erlend samkeppni.

Hér ber fyrst að hafa í huga að skv. aðferðafræði samkeppnisréttarins verður við mat á þeirri samkeppni sem fyrirtæki standa frammi fyrir eða kunna að standa frammi fyrir að skilgreina þann markað sem viðkomandi fyrirtæki starfar á. Þarf þá bæði að skilgreina einstaka vöru- eða þjónustumarkaði sem og landfræðilega markaði. Ekki er ástæða hér til að fara mörgum orðum um skilgreiningu á þeim þjónustumörkuðum sem Landssíminn starfar á. Nefna má þó að unnt er að skipta þessum mörkuðum í tvo höfuðflokka. Annars vegar einstakir markaðir sem lúta að því að veita neytendum og fyrirtækjum fjarskiptaþjónustu (t.d. GSM, innlend talsímaþjónusta til einstaklinga o.s.frv) og einstakir markaðir sem lúta að aðgangi að hvers konar nauðsynlegri aðstöðu eða grunnvirkjum í því skyni að veita fjarskiptaþjónustu.<sup>2</sup>

Með landfræðilegum markaði er í samkeppnisrétti almennt átt við það svæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt taka þátt í viðskiptum með vöru eða þjónustu og samkeppnisaðstæður eru svo líkar innbyrðis að hægt er að greina hann frá nærliggjandi svæðum. Í fjarskiptum má segja að landfræðilegi markaðurinn sé þar

<sup>2</sup> Hér má hafa hliðsjón af eftirfarandi leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB: *Notice on the Application of the Competition Rules to Access Agreements in the Telecommunications Sector*, [1998] O.J. C265/2.

sem viðkomandi fyrirtæki geta veitt þjónustu sína. Að mati Samkeppnisstofnunar er augljóst að á flestum sviðum er hinn landfræðilegi markaður Landssímans Ísland. Hér er gagnlegt að hafa hliðsjón af nýlegri ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í samrunamáli Telia og Telenor.<sup>3</sup> Í því máli var fyrirhugaður samruni Telia og Telenor að óbreyttu talinn fara gegn samrunareglum ESB og EES. Þar er þjónustumarkaðurinn skilgreindur og síðan litið til þess hvaða landfræðilegi markaður eigi við um einstaka þætti. Heildarniðurstaðan er sú að landfræðilega markaði fyrir nær alla þjónustubætti beri að skilgreina sem landsmarkaði, þ.e. að landfræðilegur markaður Telia sé Svíþjóð og landfræðilegur markaður Telenor sé Noregur. Í engu tilfelli er litið svo á, að við mat á samkeppnislegum áhrifum af samruna þessara tveggja fyrirtækja, beri að líta til stærri landfræðilegs markaðar en „landsmarkaðar“ í hvoru tilfelli fyrir sig. Það þýðir m.a. að ekki er litið svo á að áhrif af samrunanum beri að meta með hliðsjón af „Evrópumarkaði“ eða „heimsmarkaði“ fyrir fjarskiptabjónustu.

Samkeppnisstofnun sér engin teikn á lofti um að Landssíminn muni í fyrirsjáanlegri framtíð standa frammi fyrir erlendri samkeppni á hinum íslenska markaði sem í grundvallaratriðum breyti stöðu fyrirtækisins. Hér verður að líta til þess að þótt fyrirtækið sé hlutfallslega smátt miðað við erlend símafyrirtæki þá er staða þess eins og áður sagði mjög sterk á íslenska markaðnum, m.a. vegna eignarhalds yfir fullkomnu grunnfjarskiptakerfi, viðskiptasamböndum við nær öll heimili og fyrirtæki á landinu o.s.frv. Hér er aftur gagnlegt að hafa hliðsjón af Telia/Telenor málinu. Í málinu héldu símafyrirtækin því m.a. fram að innkoma erlendra öflugra símafyrirtækja inn á norska og sænska markaðinn gæti dregið úr þeim samkeppnishömlum sem framkvæmdastjórnin taldi stafa af samrunanum. Bentu fyrirtækin á að varðandi komu nýrra keppinauta inn á fjarskiptamarkaðinn væri lykilatriði að fyrirtæki væru fjárhagslega sterk og byggju yfir tæknilegri þekkingu og þessi skilyrði uppfylltu öflugir erlendir keppinautar. Framkvæmdastjórnin féllst ekki á þessi rök og benti m.a. á að merkjatryggð (brand recognition), fyrirbyggjandi viðskiptavinir (subscriber base), yfirráð yfir grunnfjarskiptakerfi og þekking á viðskiptaháttum á viðkomandi mörkuðum veitti Telia og Telenor mikið forskot.

Í þessu samhengi er rétt að nefna að því hefur verið haldið fram að nauðsynlegt sé að tryggja að Landssíminn sé öflugt fyrirtæki á innlandsmarkaði til þess að geti tekið þátt í alþjóðlegri samkeppni eða samstarfi. Samkeppnisstofnun bendir hér á að það er vafasamt að markaðsráðandi staða á innanlandsmarkaði sé styrkur fyrir fyrirtæki til að taka þátt í samkeppni á erlendri grund. Að mati fræðimanna leiðir markaðsráðandi staða á heimamarkaði sjaldnast til þess að árangur náist í alþjóðlegri samkeppni. Fyrirtæki, sem ekki þurfa að takast á við samkeppni á heimamarkaði nema að takmörkuðu leyti, eru ekki líkleg til árangurs andspænis alþjóðlegum fyrirtækjum sem eru vön samkeppnisumhverfi. Hagkvæmni stærðarinnar verður best náð með alþjóðlegri markaðssetningu en ekki með því að drottna yfir heimamarkaðnum. Kenningin um sterka landsfyrirtækið (the national champion theory) sé röng enda sé hún órókrétt og sögulega afsönnuð.<sup>4</sup>

## 1.2. Staða grunnfjarskiptakerfis Landssímans.

Eins og nánar verður fjallað um á Landssíminn og rekur tvö jarðbundin grunnfjarskiptakerfi, símkerfið og Breiðbandið, sem í fyrirsjáanlegri framtíð verða í stakk búin til þess að keppa sín á milli um veitingu þeirrar grunnfjarskiptabjónustu

<sup>3</sup> Ákvörðun nr. M.1439, *Telia/Telenor*, frá 13. október 1999.

<sup>4</sup> Sjá hér nánar t.d., Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*. Macmillan 1990.

sem markaðurinn mun kalla eftir, s.s. símaþjónustu, sjónvarps-, gagnaflutninga- eða margmiðlunarþjónustu. Að mati sérfræðinga framkvæmdastjórnar ESB eru símkerfi í jörðu og uppfærð kapalkerfi þær tvær tegundir grunnfjarskiptakerfa sem fremst standa í dag.<sup>5</sup> Í Bandaríkjunum veðja helstu fjarskiptafyrirtækin ýmist á uppfærð síma- eða kapalkerfi til að geta veitt betri þjónustu, t.d. háhraða aðgang að Internetinu.<sup>6</sup>

Önnur grunnfjarskiptakerfi sem hugsanlega geta keppt við kerfi Landssímans eru þráðlaus kerfi og gervitunglakerfi. Í þessu sambandi hefur einnig komið til umræðu dreifikerfi raforkufyrirtækja. Varðandi þráðlaus kerfi þá verður að hafa í huga að í dag eru engin slík kerfi hér á landi sem annað gætu þeirri alhliða fjarskiptaþjónustu sem rætt hefur verið um. Af úrlausnum framkvæmdastjórnar ESB verður ekki ráðið að þráðlaus kerfi geti í dag veitt þráðarkerfum fullnægjandi samkeppni.<sup>7</sup> Hins vegar verður að hafa í huga að ýmislegt bendir til að þetta geti breyst í framtíðinni. Varðandi notkun raforkudreifikerfa verður að hafa í huga að nýverið hætti það fyrirtæki sem unnið hefur að þróun þessarar lausnar frekari tilraunum með hana. Ástæðan mun hafa verið það mat fyrirtækisins að kerfið yrði ekki samkeppnisfært. Því er með öllu óljóst hvort kerfi þetta getur veitt kerfum Landssímans samkeppni. Sama á við um gervitunglakerfi. Þessi kerfi hafa verið í þróun en áhrifa þeirra hefur ekki gætt verulega. Farsímaþjónusta um gervitungl er e.t.v. þekktasta dæmið um nýtingu þessarar tækni. Þar sem kostnaður er enn mjög mikill við notkun þeirra og margt óljóst er ekki líklegt að í fyrirsjáanlegri framtíð geti gervitunglakerfi veitt Landssímanum samkeppni.

Í þessu samhengi verður að líta til þess að Íslandssími hf. og Lína.Net ehf. hafa ákveðið að hefja samstarf um þróun, uppbyggingu og viðhald fjarskiptanets. Í þessu felst að lagður verður ljósleiðari milli stærstu spennistöðva Orkuveitu Reykjavíkur og settur upp tengibúnaður í spennustöðvunum. Er áformað að tengja saman 310–330 spennistöðvar á næstu árum. Viðskiptavinir fyrirtækjanna verða síðan tengdir ljósleiðaranetinu með lagningu ljósleiðaraleggs frá spennistöðvum, með örbylgjusambandi eða gegnum koparlagnir. Mun tengingarmátinn ráðast af aðstæðum hverju sinni. Íslandssími og Lína.Net munu reka eigin fjarskiptakerfi sjálfstætt í gegnum fjarskiptanetið. Lagning þessa nets kann að styrkja samkeppnisstöðu umræddra fyrirtækja gagnvart Landssímanum. Hins vegar verður að hafa það sterklega í huga að fyrirtækin verða í fyrirsjáanlegri framtíð enn verulega háð aðgangi að grunnfjarskiptaneti Landssímans, sérstaklega varðandi aðgang að heimitaugum einstaklinga og smærri fyrirtækja.

<sup>5</sup> Sjá: Cable Review, *Commission communication concerning the review under competition rules of the joint provision of telecommunications and cable tv networks by a single operator and the abolition of restrictions on the provision of cable tv capacity over telecommunications networks*. Sjá einnig t.d.: Infrastructure, Telephony and Competition, *Developing cable networks into full-scale multi-media networks - Deregulation Futures*, ræða Herbert Ungerer DGIV(Competition) frá 3. febrúar 1999.

<sup>6</sup> Hér má t.d. benda á að símafyrirtækið AT&T sem aðallega hefur á seinni árum stundað langlínu símaþjónustu keypti nýlega kapalfyrirtækið Tele-Communications til þess að geta fengið aðgang að sjónvarpsköplum fyrirtækisins og boðið neytendum, auk sjónvarps, símaþjónustu og Internetaðgang. Bell símafyrirtækin, sem annast hafa innanbæjarsímaþjónustu, veðja á uppfærðar símalínur með xDSL tækni til þess að geta boðið upp á t.d. háhraða Internetaðgang.

<sup>7</sup> Framkvæmdastjórnin hefur bent á þau vandamál sem fylgja stuttri öldulengd þessara kerfa. Því þurfa sendi- og móttökustöðvar að vera í sjónlínu og getur þetta takmarkað notkun kerfana í þéttbýli. Þessi kerfi geti því helst nýst í strjálbýli og hjá fyrirtækjum sem hafa yfir að ráða háum byggingum þar sem unnt er að koma fyrir loftneti. Einnig hefur framkvæmdastjórnin bent á að kerfi þetta kalli á talsverðar fjárfestingar hjá notendum og nýlega hafi mistekist markaðssetning svona kerfis í Bretlandi.

Þegar allt framangreint er virt verður að telja að Landssíminn haldi að óbreyttu yfirburðastöðu sinni á markaði fyrir grunnfjarskiptaþjónustu í fyrirsjáanlegri framtíð.

## 2. Sala Landssímans

Eins og ráða má af framangreindri umfjöllun og fram kemur í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 11/1999 er Landssíminn í einstæðri yfirburðaaðstöðu á fjarskiptamarkaðnum. Núverandi staða Landssímans getur ein og sér haft skaðleg áhrif á samkeppni, sbr. nánar ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/1998. Samkeppnisstofnun telur nauðsynlegt að gripið sé til aðgerða til að efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaðnum í tengslum við sölu á Landssímanum. Samkeppnisstofnun telur að slíkar aðgerðir verði að lúta að gerð markaðarins. Reglur sem takmarki hegðun Landssímans dugi ekki til. Hér verður lýst þeim hugmyndum sem koma til greina en ekki verður tekin afstaða til þess hver þeirra skilar mestum árangri.

### 2.1. Grunnfjarskiptakerfið skilið frá Landssímanum

Hér er við það miðað að Landssímanum verði skipt upp og einungis seldur sá hluti fyrirtækisins sem annast almenna fjarskiptaþjónustu. Grunnfjarskiptakerfið verði hins vegar áfram í eigu ríkisins og sérstöku fyrirtæki í eigu þess falinn reksturinn.<sup>8</sup> Hugmynd þessi byggir á þeirri forsendu að grunnfjarskiptakerfið sé í raun þjóðvegur fjarskiptamarkaðarins og því mikilvægt að allir keppinautar sitji við sama borð varðandi aðgang að kerfinu. Með þessari aðgerð er einnig dregið úr því mikla samkeppnisforskoti sem Landssíminn nýtur vegna eignarhalds á grunnfjarskiptakerfinu. Jafnframt má ætla að eignarhald ríkisins á grunnfjarskiptakerfinu auðveldi stjórnvöldum að hlúa að atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni sem byggir á fjarskiptatækni. Ókostur við þessa aðgerð er hins vegar sá að hún stuðlar ekki sem slík að samkeppni í uppbyggingu og rekstri grunnkerfa. Í þessu samhengi yrði þó að hafa í huga að það hlýtur að vera matsatriði hversu mörg grunnkerfi hinn smái íslenski markaður ber. Jafnframt verður að meta líkurnar á því að virk samkeppni nái sér á strik í rekstri grunnkerfa miðað við óbreytta stöðu Landssímans. Ekki er hægt að líta fram hjá því að uppskipting Landssímans rýrir söluverðmæti fyrirtækisins. Hér verður að horfa til þess að við sölu ríkisins á fyrirtækjum í sambærilegri stöðu og Landssíminn hljóta alltaf að takast á öndverðir hagsmunir. Annars vegar þeir hagsmunir ríkisins sem eiganda að fá sem hæsta verð fyrir fyrirtækið og hins vegar almannahagsmunir af virkri samkeppni sem tryggir góða og ódýra þjónustu. Að mati Samkeppnisstofnar hlýtur þjóðfélagið að hagnast mest þegar til lengri tíma er litið að við sölu ríkiseigna sé virk samkeppni tryggð.

Bent skal á að í febrúar 1998 lauk störfum nefnd sem iðnaðar- og viðskiptaráðherra skipaði til þess að gera tillögur um bætt ytri skilyrði hugbúnaðariðnaðarins. Í greinargerð nefndarinnar er lýst vexti hugbúnaðariðnarins hér á landi og talið að verði rétt að málum staðið geti upplýsingateknin verið í enn ríkari mæli helsti vaxtabroddur atvinnulífsins. Nefndin bendir á að mikilvægt sé að fjarskiptamarkaðurinn þróist í sátt við viðskiptavinum sína. Það náist ekki nema stofnað verði sérstakt fyrirtæki um rekstur grunnfjarskiptakerfis Landssímans sem engin tengsl hafi við þjónustusöluna. Nefndin

<sup>8</sup> Hugsanlega mætti síðar selja það fyrirtæki einkaaðilum að uppfylltum tilteknum skilyrðum, t.d. að ekki sé um að ræða eignatengsl við aðila sem reka fjarskiptaþjónustu. Þetta þyrfti þó nánari skoðunar við.

leggur því til að Landssímanum verði skipt í tvö sjálfstæð fyrirtæki. Annars vegar fyrirtæki sem á og rekur grunnkerfið og hins vegar fyrirtæki sem annast almenna síma- og fjarskiptaþjónustu.<sup>9</sup> Nefnd sem samgönguráðherra skipaði til að fjalla m.a. um framtíð Landssímans komst að öndverðri niðurstöðu.<sup>10</sup> Taldi nefndin að uppskipting fyrirtækisins gæti torveldað uppbyggingu grunnnetsins og dregið úr þrótti Landssímans. Nefndin bendir á að til að efla samkeppni megi hugsa sér að ýmis starfsemi yrði rekin í sjálfstæðum hlutafélögum í eigu Landssímans.

Samkeppnisstofnun telur nauðsynlegt að benda á að aðgerðir sem lúta að breytingu á gerð markaðarins eða uppskiptingu fyrirtækja er þekkt aðgerð í samkeppnisrétti til að eyða samkeppnishömlum og efla samkeppni. Nefna má dæmi. Framkvæmdastjórn ESB hefur lýst því yfir að í tilteknum tilvikum geti það verið eina leiðin til að skapa virka samkeppni að fjarskiptafyrirtækjum verði gert skylt að losa sig alfarið við kapalkerfi sín.<sup>11</sup> Bandarísk samkeppnisyfirvöld hafa t.a.m. skipt upp fyrirtækjum til að koma í veg fyrir samkeppnishömlur. Þannig var á sínum tíma Standard Oil olúfúfélagið brotið upp á grundvelli samkeppnissjónarmiða. Á áttunda áratugnum leiddu afskipti bandarískra samkeppnisyfirvalda til þess að AT&T símafyrirtækinu var skipt upp.<sup>12</sup> Algengt úrræði í samrunmálum fyrir jafnt evrópskum sem bandarískum samkeppnisyfirvöldum er að fyrirtækjum sé gert að losa sig við hluta af starfsemi sinni.<sup>13</sup>

Í þessu sambandi má einnig geta þess að í nýlegri skýrslu sænskra samkeppnisyfirvalda er rætt um aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar til að tryggja samkeppni á fjarskiptamarkaði. Fjallað er um markaðsráðandi stöðu Telia og komist að þeirri niðurstöðu að vegna yfirræða fyrirtækisins yfir grunnfjarskiptakerfinu sé líklegt að fyrirtækið haldi ráðandi stöðu sinni í fyrirsjáanlegri framtíð. Sænsk samkeppnisyfirvöld telja nauðsynlegt að þarlend stjórnvöld grípi til aðgerða sem lúti að gerð markaðarins til að tryggja og efla samkeppni. Bent er á að slíkar aðgerðir dragi úr þörf á setningu reglna og eftirliti með markaðnum og aðgerðir af þessum toga séu sérstaklega mikilvægar ef Telia verður einkavætt. Gerð er sú tillaga að stofnað verði sérstakt fyrirtæki sem reki grunnfjarskiptakerfið. Þetta hafi þá kosti að yfirræð Telia yfir markaðnum minnki. Jafnframt er lagt til að rekstur Telia á kapalkerfi til sjónvarpsdreifingar sé skilinn frá fyrirtækinu og rekstur NMT farsímakerfis skilinn frá GSM kerfinu.

Draga má saman kosti og galla þeirrar hugmyndar að skilja grunnfjarskiptakerfið frá Landssímanum:

#### Kostir

- Stuðlað er að virkri samkeppni í fjarskiptaþjónustu sem rekin er á grunnkerfinu.
- Jafnræði keppinauta tryggt og tortryggni eytt.

<sup>9</sup> Greinargerð nefndar iðnaðar- og viðskiptaráðherra, *Ytri skilyrði hugbúnaðariðnaðarins*, mars. 1998.

<sup>10</sup> Til móts við nýja tíma, Skýrsla sérfræðinefndar um fjarskiptamál, Reykjavík 2. apríl 1998.

<sup>11</sup> Cable Review.

<sup>12</sup> Sjá: *United States v. American Telephone and Telegraph*, 522 F. Supp. 131. Í þessu samhengi má benda á að í tengslum við málsókn bandarískra samkeppnisyfirvalda gegn Microsoft hefur komið fram að samkeppnisyfirvöld telji að ein leið til þess að eyða þeim samkeppnishömlum sem þau halda fram af stafi af stöðu og hegðun Microsoft á markaðnum sé að fyrirtækinu verði skipt upp í tvö, þrjú eða jafnvel fleiri fyrirtæki. Sjá t.d. *New York Times*, 13. janúar og 4. apríl 2000.

<sup>13</sup> Sem dæmi um þetta má nefna aðgerðir bandarískra samkeppnisyfirvalda í september 1999 vegna samruna bankanna Fleet Financial og BankBoston. Var þess krafist að fyrirtækin losuðu sig við 306 útibú sem höfðu samanlagt 13.2 milljarða bandaríkjadala í innlánnum.

- Komið er í veg fyrir hagsmunaárekstra og hvers konar millifærslur á fjármunum milli reksturs á grunnkerfum og annarrar starfsemi Landssímans.
- Dregið er úr markaðsyfirráðum Landssímans.
- Stuðlað er að hóflegri gjaldtöku fyrir aðgang að grunnkerfum.

#### Gallar

- Þessi aðgerð stuðlar ekki að samkeppni í rekstri grunnfjarskiptakerfa, þ.e. samkeppni á milli ólíkra kerfa.
- Rýrir söluverðmæti Landssímans.

Samkeppnisstofnun telur gagnlegt að stofnunin reyni í fáum orðum að lýsa skilningi hennar á því hvað telst tilheyrja grunnfjarskiptakerfi Landssímans.

#### 2.1.1. Grunnfjarskiptakerfið.

Í sinni allra einföldustu mynd má skipta fjarskiptakerfum Landssímans í tvo flokka, þráðarnet og þráðlaus net. Þráðarnetum má aftur skipta í glerþráðarkerfi (undir það flokkast langlínur, stofnæðar og grunnur símakerfisins í þéttbýli) og kapalkerfi (Breiðband). Þráðlausu kerfi Landssímans eru farsímakerfin (GSM og NMT).

Öll þessi kerfi eiga sér einhvern grunn, þ.e. það er einhver miðstöð eða eitthvert baknet á bakvið kerfin. Almennt séð má segja að sá sem á grunninn stjórnar því hver rekur fjarskiptajónust á netinu og hvaða þjónusta þar er veitt. Landssíminn á og rekur fjögur grunnkerfi. Hann á glerþráðarkerfi (þ.e. ljósleiðarahringurinn í kringum landið, allar hnútsstöðvar á þeim hring og allar tengingar þess við þéttbýli, alla koparstrengi og heimtaugar í hús o.s.frv.). Á þessu kerfi er rekin almenn símajónusta og gagnaflutningsþjónusta. Þetta kerfi er auðkennt sem SDH/PDH<sup>14</sup>-kerfið. Þessu kerfi mætti halda eftir í eigu ríkisins. Landssíminn er líka að byggja breiðband.<sup>15</sup> Eins og Landssíminn hefur byggt kerfið þá samanstendur það af ljósleiðarakerfi í bakneti og liggur ljósleiðarinn frá stjórnstöð að tengikassa í götu. Þaðan eru kóax-kaplar nýttir að hverju húsi sem heimataug. Þessu kerfi gæti ríkið haldið eftir. Landssíminn á GSM-kerfi, sem er sellukerfi þar sem landssvæðum er skipt í sellur, hver með sína grunnstöð (örbylgjusendi). Loks á Landssíminn NMT-kerfi. Álitamál er hvort þráðlausu kerfunum yrði haldið eftir í eigu ríkisins, sérstaklega þegar haft er í huga að ríkið hefur skyldað keppinaut Landssímans í GSM til að byggja eigið grunnkerfi. Varðandi umfjöllun um þessi tæknilegu atriði má vísa til tæknilegs viðauka við ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/1998.

#### 2.2. Breiðband Landssíma Íslands aðgreint frá annarri starfsemi Landssímans.

Eins og fyrr greinir hefur Landssíminn til viðbótar við almenna símkerfið ráðist í lagningu nýs grunnfjarskiptakerfis, þ.e. hins svonefnda breiðbands. Samkvæmt upplýsingum frá Landsímanum er breiðbandið á uppbyggingartíma rekið algerlega aðskilið frá talsímakerfinu og virðist Landssíminn með lagningu breiðbandsins stefna

<sup>14</sup> Synchronous digital hierarchy/plesisynchronous digital hierarchy.

<sup>15</sup> Sk. HFC eða Hybrid Fiber/Coax.

að því að reka samskonar kapalstarfsemi og önnur fjarskiptafyrirtæki í Evrópu.<sup>16</sup> Á breiðbandinu í dag stundar Landssíminn aðallega dreifingu sjónvarps með kapalkerfi. Þegar breiðbandið hefur hins vegar m.a. verið gert stafrænt og gagnvirkt verður hægt að nota það til að veita talsímþjónustu, til gagnaflutnings, sjónvarpsdreifingar, myndbandamiðlunar o.s.frv. Með m.a. svonefndri xDSL<sup>17</sup> (Digital Subscriber Line) tækni á að vera unnt að uppfæra almenna símkerfið svo það geti flutt svipaða þjónustu og gagnvirkt breiðband. Þetta þýðir að þegar fram líða stundir mun Landssíminn eiga tvö grunnfjarskiptakerfi sem eru þess megnug að flytja hverskonar fjarskiptþjónustu og margmiðlunarefni. Þessi staða mun tryggja Landssímanum einstaka yfirburðastöðu og er til þess fallin að raska samkeppni og hamla framförum á þessu mikilvæga sviði.

Af framangreindu leiðir að bæði þessi kerfi Landssímans gætu reynst fær um að keppa sín á milli í grunnfjarskiptþjónustu. Á meðan bæði kerfin eru undir stjórn Landssímans verður að ætla að lítil hvati sé til slíkrar samkeppni. Aðgreining breiðbandsins frá annarri starfsemi Landssíma Íslands hefur því í för með sér ýmsa kosti. Hún stuðlar að samkeppni milli grunnkerfa, hamlar vixlniðurgreiðslum, vinnur gegn hagsmunaárekstrum og getur dregið úr tortryggni keppinauta. Unnt er að aðgreina breiðbandið með ýmsum hætti frá Landssímanum en sú leið sem myndi skila mestum árangri væri að fyrirtækinu yrði gert skylt að selja breiðbandið í heild. Með þeirri leið yrði dregið úr markaðsyfirráðum Landssímans og sköpuð ákjósanleg skilyrði fyrir samkeppni milli símkerfisins og breiðbandsins sem myndi hvetja til samkeppni og þróunar á öllum stigum fjarskiptamarkaðarins. Þar sem eigandi hvors kerfis fyrir sig myndi vilja veita fullkomna þjónustu á sínu kerfi yrði um að ræða hámarkshvata til að uppfæra kerfin og reka þau eins hagkvæmt og unnt er. Af þessu leiddi lægra verð og betri þjónusta fyrir notendur (fjarskiptþjónustuaðila) og viðskiptavinum þeirra (einstaklingar og fyrirtæki). Í þessu sambandi verður hins vegar að hafa í huga að ekki er að fullu ljóst hvaða stöðu breiðbandið hefði í dag sem sérstök rekstareining án tengsla við aðra rekstrarhluta Landssímans, m.a. sökum þess að kerfið er enn í uppbyggingu og hefur minni útbreiðslu en símkerfið.<sup>18</sup> Yrði að framkvæma nákvæma úttekt óháðra sérfræðinga á því atriði ef athuga ætti þennan möguleika frekar.

Hér má geta þess að á grundvelli ítarlegrar athugunar hafa þýsk og svissnesk samkeppnisyfirkvöld sett fram þá skoðun að það raski samkeppni að símkerfi og kapalkerfi séu rekin innan sama fjarskiptafyrirtækis. Á grundvelli samkeppnissjónarmiða hefur Deutsche Telekom ákveðið að stofna sérstakt félag um rekstur kapalkerfis þess og gefa öðrum kost á að eignast hlut í félaginu. Vegna afskipta samkeppnisyfirkvöld hefur British Telecom losað sig við kapalrekstur sinn og skuldbundið sig til þess að hefja ekki aftur slíkan rekstur. Hollenska fjarskiptafyrirtækinu KPN var gert skylt að skilja kapalrekstur sinn frá öðrum rekstri og var stofnað sérstakt fyrirtæki um hann og KPN bannað að eiga meira en 25% í því. Á Ítalíu, á Spáni og í Portúgal reka fjarskiptafyrirtæki kapalstarfsemi sína í sérstökum fyrirtækjum. Lagalegur og stjórnmunarlegur aðskilnaður hefur átt sér stað í Danmörku

<sup>16</sup> Sjá hér ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/1998. Í umsögn Landssímans í því máli segir m.a.: „*Flest eða öll símafyrirtæki í Evrópu eiga öflug dreifikerfi og reka kapalfyrirtæki eða breiðbandsþjónustur sambærilegar þeim sem Póstur og sími stefnir nú að. Eignarhald þessara fyrirtækja er yfirleitt alfarið í eigu símafyrirtækjanna þótt þau aðskilji þau víða frá hefðbundinni starfsemi.*“

<sup>17</sup> Það eru til ýmsar tegundir af DSL tækni, t.d. ADSL, HDSL og VDSL. Samheiti þeirra er xDSL. Landssíminn hefur nú hafið notkun á ADSL tækni.

<sup>18</sup> Talsmenn Landssímans hafa í fjölmiðlum undanfarið upplýst að 30.000 heimili geti nú tengst breiðbandinu.



og Svíþjóð. Í Telia/Telnor máli heimilaði framkvæmdastjórn ESB samrunann m.a. vegna að fyrirtækin féllust á að losa sig við kapalrekstur sinn. Ástæða þessa er m.a. sú að kapalkerfin eru talinn geta veitt almenna símkerfinu samkeppni.

Draga má saman kosti og galla þessarar leiðar:

Kostir:

- Stuðlað er að samkeppni milli grunnkerfa
- Dregið er úr markaðsyfirráðum Landssímans

Gallar:

- Óvissa um núverandi stöðu breiðbandssins

#### 2.2.1. Tilskipun nr. 1999/64/EC

Í umfjöllun um þá hugmynd að breiðband Landssímans verði aðgreint frá annarri starfsemi verður að líta til þess að í júní sl. samþykkti framkvæmdastjórn ESB tilskipun sem að uppfylltum ákveðnum skilyrðum skyldar aðildarríki að sjá til þess að markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki reki sjónvarpskapalkerfi sín í sérstöku fyrirtækjum.<sup>19</sup> Ástæða þessa er það mat framkvæmdastjórnarinnar að kapalkerfi séu að svo stöddu best til þess fallin að veita símkerfum samkeppni í að veita grunnfjarskiptajónustu.<sup>20</sup> Einnig er bent á að reki markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki jafnframt kapalkerfi skapi það fyrirtækinu verulegt forskot og dragi úr líkum á því að nýir keppinautar komi inn á markaðinn. Slíkt hafi mjög óæskileg áhrif á þróun fjarskiptamarkaðarins.

Í þessu sambandi er hins vegar mikilvægt að hafa í huga þá afstöðu framkvæmdastjórnar ESB að skylda til stofnunar sérstaks félags um rekstur kapalkerfa sé lágmarksskylda.<sup>21</sup> Hefur framkvæmdastjórnin gefið aðildarríkjunum til kynna að æskilegt geti verið að sameiginlegu eignarhaldi eins fyrirtækis á símakerfi og kapalkerfi sé hætt.<sup>22</sup> Jafnframt hefur framkvæmdastjórnin bent á að í vissum tilfellum geti eina lausnin til þess að vernda samkeppni verið sú að krefjast þess að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki losi sig alfarið við kapalkerfi sitt.

Umrædd tilskipun var felld inn í EES-samningum 17. desember sl. og tók gildi 1. janúar sl. Samkeppnisstofnun tekur ekki í sjálfu sér ekki afstöðu til þess hvort breiðband Landssímans falli undir gildissvið tilskipunarinnar. Þess má þó geta að við fyrstu sýn virðist ýmislegt benda til þess. Í 1. gr. koma fram þrjú skilyrði. Ef þau eru

<sup>19</sup> *Commission Directive 1999/64/EC amending Directive 90/388/EC in order to ensure that telecommunications networks and cable TV networks owned by a single operator are separate legal entities.*

<sup>20</sup> Framkvæmdastjórnin hefur bent á að athuganir sýni fram á að: „Joint ownership of telecommunications networks and cable TV networks by a single enterprise, without a high degree of competition in the local access markets, slows down the development towards a full multimedia infrastructure to the detriment of consumers, service providers and the European economy as a whole.“

<sup>21</sup> Commission Communication concerning the review under competition rules of the joint provision of telecommunications and cable TV networks by a single operator and the abolition of restrictions on the provision of cable TV capacity over telecommunications networks.

<sup>22</sup> Sjá 10. lið aðfaraorða tilskipunar 1999/64.

uppfyllt ber að framkvæma umrædda aðgreiningu.<sup>23</sup> Þannig verður (1) viðkomandi fjarskipafyrirtæki að vera undir stjórn ríkisins eða njóta sérstakra réttinda<sup>24</sup>, (2) vera markaðsráðandi á verulegum hluta hins sameiginlega markaðar<sup>25</sup> í rekstri fjarskiptakerfa og almennri talsímaþjónustu og (3) reka sjónvarpskapalckerfi á sama landssvæði sem stofnað var til í skjóli einkaréttar eða sérstakra réttinda. Ótvírætt er að mati Samkeppnisstofnunar að Landssíminn uppfyllir fyrstu tvö skilyrðin. Álitamál er hins vegar hvort breiðbandið hafi verið stofnað í skjóli sérstakra réttinda. Í því sambandi þyrfti væntanlega að horfa til þess að uppbygging kerfisins hófst þegar Landssíminn naut enn einkaréttar til að veita fjarskiptaþjónustu. Hvað sem þessu líður telur Samkeppnisstofnun að flest þau efnislegu rök sem sett hafa verið fram vegna tilskipunarinnar eigi við um stöðu Landssímans.

2.3. Aðgangur keppinauta að heimtaug Landssímans „local loop“ tryggður til fulls. Landssíminn hefur á grundvelli tæplega hundrað ára einokunar komið sér upp fullkomnu fjarskiptakerfi. Fyrirtækið á lagnir sem tengdar eru nánast öllum heimilum og fyrirtækjum í landinu. Eftir að einkaréttur var felldur niður gerir þessi staða Landssímans það að verkum að nýir keppinautar eiga erfitt með að ná fótfestu á markaðnum, sérstaklega í almennri talsímaþjónustu innanlands. Ef ekki verður farin sú leið að skilja að rekstur grunnfjarskiptaþjónustu frá Landssímanum er nauðsynlegt að tryggja fullan og ótakmarkaðan aðgang að heimtaug (local loop) Landssímans. Nauðsynlegt er að útskýra þetta nánar.

Heimtaugin er tengingin, snúinn koparvír, milli notandans og hverfissímstöðvar. Nýr keppinautur getur fræðilega séð komið sér upp eigin fjarskiptakerfi og lagt heimtaug til allra viðskiptavina sinna. Það er hins vegar ekki raunhæft vegna hins mikla kostnaðar og þess langa tíma sem tekur að framkvæma slíkt. Aðgangur að heimtaug gerir nýjum keppinaut kleift að komast inn á markaðinn með minni tilkostnaði og gerir fyrirtækinu kleift að bjóða upp á þá tegund fjarskiptaþjónustu sem það telur henta markaðnum hverju sinni.

Með aðgangi að heimtaug er átt við að hinn nýi keppinautur leigi heimtaugina af Landssímanum. Til þess að þetta úrræði skili árangri verður að tryggja í lögum að keppinautar sem uppfylla almenn skilyrði eigi skilyrðislausan rétt á þessum aðgangi. Einnig verður að tryggja að keppinautarnir hafi rétt til að koma fyrir sínum búnaði í hverfissímstöðum Landssímans (co-location). Jafnframt verður að sjá til þess að Landssíminn geti ekki með verðlagningarstefnu sinni gert þetta úrræði að engu. Samkeppnisstofnun telur að núgildandi ákvæði 20. gr. og 51. gr. laga nr. 107/1999

<sup>23</sup> Greinin hljóðar svo: „Each Member State shall ensure that no telecommunications organisation operates its cable TV network using the same legal entity as it uses for its public telecommunications network, when such organisation:

- (a) is controlled by that Member state or benefits from special rights; and
- (b) is dominant in a substantial part of the common market in the provision of public telecommunications networks and public voice telephony services; and
- (c) operates a cable TV network established under special or exclusive right in the same geographic area.“

<sup>24</sup> Framkvæmdastjórnin virðist líta svo á að fyrrum ríkiseinokunarfyrirtæki geti áfram notið „sérstakra réttinda“ í skilningi Evrópuréttarins þó einkaréttur þeirra hafi verið felldur niður og fyrirtækin seld. Þessi réttindi geta falist í því að hafa verið úthlutað ýmsum gæðum í skjóli einkaréttar, sjá t.d. ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar *Second Spanish GSM-Mobile Network Operator*, [1997] OJ L76/19.

<sup>25</sup> Almenn er litið svo á að einstök aðildarríki og jafnvel einstök aðildarsvæði geti talist vera verulegur hluti hins sameiginlega markaðar. Framkvæmdastjórnin hefur t.d. litið svo á að höfnin í Genúa á Ítalíu uppfylli þetta skilyrði, sjá *Porto di Genova* [1997] OJ L301.

gangi ekki nægjanlega langt í þessu skyni og vísar til meðfylgjandi umsagnar til samgöngunefndar Alþingis.

#### 2.4. Samkeppnisstarfsemi rekin í sérstökum félögum.

Telja verður æskilegt að gerð verði sú krafa að öll megin samkeppnisstarfsemi Landssímans sé rekin í sérstökum félögum. Þetta myndi hindra hvers kyns víxlniðurgreiðslur og vinna gegn mismunun. Er þetta í samræmi við það sem tíðkast t.d. á Norðurlöndum. Þessi aðgerð dugar hins vegar ekki ein sér til að leysa þau samkeppnislegu vandamál sem stafa af núverandi stöðu Landssímans.

### 3. Niðurstöður

Að mati Samkeppnisstofnunar getur það haft alvarleg áhrif á samkeppni á fjarskiptamarkaðnum ef ekki er gripið til sérstakra hliðaraðgerða við sölu Landssímans. Eins og kom fram hér að framan verður ekki tekin afstaða til þess hver af framangreindum leiðum skilar mestum árangri í því skyni að efla samkeppni og stuðla að því að heimili og fyrirtæki njóti fullkominnar fjarskiptaþjónustu á sem lægstu verði. Hafa verður hins vegar í huga að áhrifum nýrrar fjarskiptatækni, Internetsins og margmiðlunar hefur verið lýst sem nútíma iðnbyltingu. Öllum má því ljóst vera mikilvægi þeirra ákvarðana sem taka þarf um stöðu Landssímans og uppbyggingu fjarskiptamarkaðarins hér á landi. Þær ákvarðanir munu hafa veruleg áhrif á samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og lífskjör þjóðarinnar í framtíðinni.

Þrátt fyrir að ekki sé tekin afstaða hér má reyna að draga kostina saman. Segja má að menn standi frammi fyrir tveimur meginkostum. Í fyrsta lagi að skilja grunnfjarskiptakerfið frá Landssímanum. Sá kostur byggir á þeirri hugmynd að rétt sé að öll mikilvæg grunnvirki, eins og t.d. vegir, hafnir, flugvellir o.s.frv., séu í eigu ríkisins. Þessi aðgerð tryggir fullkomið jafnræði milli Landssímans og keppinauta varðandi aðgang að þjóðvegi fjarskiptamarkaðarins og dregur úr yfirburðastöðu fyrirtækisins í fjarskiptaþjónustu. Ókostur aðgerðarinnar er sá að hún stuðlar ekki að samkeppni í rekstri grunnkerfa. Hins vegar er það matsatriði hversu mörg grunnkerfi hinn íslenski markaður ber. Í öðru lagi eru það aðgerðir sem stuðla að samkeppni milli grunnkerfa. Í þeim felst að Landssímanum er gert að losa sig við breiðbandið. Ef sú leið væri farinn væri jafnframt nauðsynlegt að tryggja fullan aðgang keppinauta að heimtaug Landssímans. Innan ESB er lögð áhersla á að gripið sé til beggja þessara aðgerða til að tryggja samkeppni. Geta má þess að samrunamáli Telia og Telenor féllst framkvæmdastjórn ESB á samrunann gegn því að fyrirtækin seldu frá sér kapalkerfi sín og norsk og sænsk stjórnvöld tryggðu ótakmarkaðan aðgang að heimtaugum fyrirtækjanna.

Burstéð frá því hvor framangreindra leiða er valin er mjög æskilegt að gerð verði sú krafa að samkeppnisstarfsemi Landssímans sé rekin í sjálfstæðum dótturfélögum.