

Reykjavík, 16. október 2023

Fjarskiptastofa
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík

Varðar: Markaðsgreining Fjarskiptastofu vegna markaða 3a og 3b

Síminn hf. (hér eftir „Síminn“) vísar til fréttar Fjarskiptastofu (hér eftir „FST“) dags. 15. september 2023 þar sem stofnunin birti drög að markaðsgreiningu vegna markaðar 3a (heimtaugar) og markaðar 3b (bitastraumur). Í greiningu FST kemur fram að stofnunin hafi ákveðið að aðgreina markaðinn landfræðilega sem leiðir til þess að verulegar afléttingar á báðum mörkuðum eiga sér stað. Þá eru ný fyrirtæki skilgreind sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, einkum Tengir á markaði 3a á Norðurlandi eystra. Hins vegar liggur ekkert fyrir um kvaðir á þau fyrirtæki sem eru skilgreind með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining FST er mikil að umfangi og í ljósi þess að það fela ekki í sér neinar kvaðir eða skyldur á hendur Símanum og greiningin inniheldur engar upplýsingar um eðli og umfang kvaða, hefur Síminn eðli málsins samkvæmt ekki lagt sömu áherslu á greiningu og gerð athugasemda og áður.

Síminn verður þar af leiðandi að setja almennan fyrirvara við athugasemdir félagsins að þótt það geri ekki athugasemdir við alla umfjöllun um Símann eða sögulega umfjöllun FST um samstæðu Símans, fyrir sölu á Mílu ehf. til franska sjóðsins Ardian, þýðir það ekki að Síminn hafi ekki athugasemdir eða samþykki slíkan texta. Ber þannig ekki að skilgreina þögn Símans sem samþykki.

Í greiningu FST kemur skýrlega fram að Ljósleiðarinn ehf. (hér eftir „Ljósleiðarinn“), sem er eigu Orkuveitu Reykjavíkur, hefur vaxið gríðarlega sl. áratug þar sem félagið samtvinnar heimtaugar og bitastraumspjónustu á starfssvæði sínu, í formi hreinnar vöndlunar. Með því er átt við að Ljósleiðarinn býður fjarskiptafyrirtækjum ekki upp á að kaupa heimtaugar stakar án bitastraums og þá er ekki hægt að kaupa bitastraum stakan ofan á ljósheimtaugar annarra. Þetta fyrirkomulag hefur leitt til þess að samhliða aukinni útbreiðslu og notkun ljósheimtauga Ljósleiðarans vex bitastraumspjónusta Ljósleiðarans samhliða. Míla hefur gefið eftir í notkun og Sýn yfirgaf markaðinn alfarið.

Hefur Síminn ítrekað vakið athygli á þessu fyrirkomulagi en ekki hlotið hljómgrunn. Að mati Símans er ýmislegt í greiningu FST sem staðfestir afstöðu Símans í fjölmörgum málum á undanförunum árum en FST hefur hafnað án sýnilegs rökstuðnings. Virðist greining FST í dag staðfesta að stofnunin hafi ranglega metið eða sett fram fullyrðingar gegn Símanum sem greiningin staðfestir að hafi verið rangar, einkum upplýsingar um þróun og stöðu Ljósleiðarans og Tengis.

Eðli málsins samkvæmt lúta athugasemdir Símans að umfjöllun um Símann sem félagið telur að í stórum dráttum hafi enga þýðingu fyrir málið, enda ekki verið að meta stöðu Símans eins og FST tekur sérstaklega fram.

Síminn telur til að mynda fjarstæðukennt af FST að fjalla um samskipti Símans og FST og nota þau til þess að halda því fram að lóðrétt samþætting sé enn fyrir hendi, líkt og FST hafi misst af þeirri staðreynd að

Ardian hafi keypt Mílu. Það að FST geti ekki skilið að Síminn sé ósáttur við að afskipti FST af viðskiptum Símans og Ardian og þeirri staðreynd að þau afskipti hafi kostað hluthafa Símans 10 milljarða króna, segir e.t.v. meira um að FST hafi ekki skilið í hverju umkvartanir Símans hafi falist. Hefur umrædd umfjöllun enga þýðingu fyrir málið og sérstaklega ekki sem innlegg í umræðu um stöðu Mílu, sem Síminn hefur selt.

Síminn var og er eðlileg ósáttur við inngríp og ómálefnalega aðkomu FST að sölu Símans á Mílu, og sérstaklega þegar það liggur fyrir að Samkeppniseftirlitið gróflega ofmat meintan styrk Mílu. Stjórnaðist það að miklu leyti á röngum upplýsingum - eða mati FST sem sýnir sig núna að var rangt.

Eðli málsins samkvæmt telur Síminn að FST verði að gæta jafnræðis og hefði átt að vera með sömu athugasemdir í tengslum við viðskipti Sýnar og Ljósleiðarans. Það er ljóst að jafnræðis hefur ekki verið gætt í meðferð þessara tveggja samrunamála og fer þar svipað stef og í fjölmörgum öðrum embættisfærslum FST undanfarna áratugi, sem Síminn hefur gert athugasemdir við. Þar af leiðandi átti erindi Símans fullt tilefni og hefði FST mátt lesa ábendingar Símans af alvöru í stað þess að snúa út úr samskiptunum og beita hefðbundnum geðþótta stofnunarinnar í garð Símans.

Það er með öllu óskiljanlegt af hverju það eru settar víðtækar kvaðir á Mílu þegar Ardian kaupir félagið en engar kvaðir á Ljósleiðarans, þegar félagið kaupir reksturinn af Sýn, sbr. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins í framangreindum málum. Til þess að það sé komið skilmerkilega til FST, þá eru það ekki kvaðirnar sem hvíla á Mílu sem Síminn hefur áhyggjur af, heldur sú staðreynd að aðkoma og vinna stofnanna Fjarskiptastofu og Samkeppniseftirlitsins, leiddu til þess að kvaðirnar voru ranglega settar á og það **kostaði Símann um 10 milljarða króna**. Það eitt og sér ætti vera nægilegt tilefni til þess að FST skilji af hverju Síminn hafi eftir sölu á Mílu athugasemdir við vinnubrögð FST og hví Síminn leggi áherslu á að FST hegði sér með sambærilegum hætti, óháð því hver eigi í hlut. FST getur ekki skýlt sér að bak við það að Samkeppniseftirlitið hafi tekið ákvörðunina, það er augljóst og sagt skýrum orðum af hálfu Samkeppniseftirlitsins hversu mikla þýðingu afstaða FST hefur bæði í nýlegu máli þar sem Síminn óskað eftir niðurfellingu á bersýnilega óþörfum kvöðum af hálfu Samkeppniseftirlitsins sem og áður nefndu samrunaferli.

Síminn bendir á að Samkeppniseftirlitið fjallaði mikið opinberlega um samrunamál Mílu og Ardian en hélt kaupum Ljósleiðarans á Sýn fá markaðnum að öllu leyti. Hafði umsögn FST og ákvarðanir FST mikla þýðingu. Í sölu Símans á Mílu til Ardian var mikið gert úr meintri aukningu í styrk Mílu með kaupum á MPLS kerfi, sem hefði verið framkvæmd áður en nokkur samskipti við Ardian áttu sér stað og hafði þar af leiðandi engin áhrif í tengslum við kaup Ardian á Mílu.

Þegar Ljósleiðarinn beinlínis kaupir MPLS kerfi Sýnar, þá er skyndilega er niðurstaðan sú að engin lóðrétt samþætting aukist, jafnvel þótt Ljósleiðarinn sé kominn með um eða 60% hlutdeild á markaðssvæði sínu. Þá verður ekki séð með nokkrum hætti að það hafi verið hugleitt að kaupskylda Sýnar á kerfi Ljósleiðarans, sé mögulega umfram 80%, þegar horft er á það markaðssvæði sem Ljósleiðarinn starfar á. Það er a.m.k. ekki séð að það hafi verið skoðað eða hugleitt.

Ef FST hefur ekki skilið ábendingar Símans og í staðinn lætur huglæga afstöðu til félagsins enn og aftur trufla, er tilefni til þess að fá fersk augu að borðinu hjá FST sem eru ekki lituð neikvæðri afstöðu stofnunarinnar til Símans og fyrirframgefnum niðurstöðum stofnunarinnar undanfarin ár. Það er augljóst og þá má hverjum sem er vera augljóst að Síminn og Míla eru ekki lóðrétt samþætt fyrirtæki. Þá er sú

vitneskja óumdeild að Síminn hefur losað um öll tengsl við Mílu og var það gert þegar Míla var afhent til Ardian.

Síminn telur að viðskipti Ljósleiðarans og Sýnar muni leiða til þess að kostnaður Ljósleiðarans muni hækka þar sem félagið var að kaupa búnað og eignir á allt of háu verði. Augljóst var að tilgangur viðskiptanna var ekki að kaupa verðmætar eignir heldur að greiða Sýn fyrir það að gera samning við Ljósleiðann í þeim að því er virðist eina tilgangi að tryggja að viðskiptin færdust ekki til Mílu.

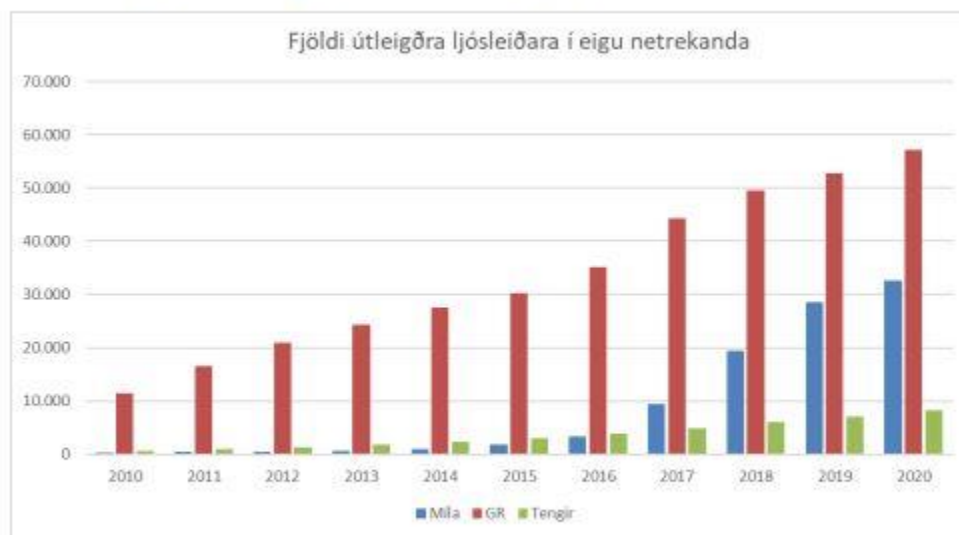
Þetta sést meira að segja í umsögnum Nova og annarra aðila þar sem aðilar hafa áhyggjur af því að Ljósleiðarinn hafi verið að greiða of hátt verð fyrir búnað sem væri úreltur. Einnig skín í gegn áhyggjur aðila af því að Ljósleiðarinn muni áfram mismuna aðilum eftir viðskiptin og Sýn fái kjör sem öðrum aðilum standi ekki til boða. Ábendingar Símans lutu að þessum atriðum enda er Síminn viðskiptavinur Ljósleiðarans og hefur áhyggjur af því að viðskiptin muni leiða til hækkunar á verðlagi hjá Ljósleiðaranum.

Síminn beinir því til Fjarskiptastofu að fjarlægja umfjöllun um bréfaskipti Símans og FST, enda ljóst að þau hafa enga þýðingu fyrir mat FST sem getur staðið óbreytt án tilvísunar til þessara samskipta.

Síminn gerir einnig athugasemdir við umfjöllun FST um meint brot Símans gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga og ávirðingar á hendur Símanum vegna þessa. Það er mikilvægt að hafa í huga að umfjöllun FST um meint áhrif vegna atvikanna er ekki í samræmi við gögn þróun á markaðnum á viðkomandi árum, heldur enn á ný fyrirfram gefnar niðurstöður FST þegar Síminn á í hlut, sem reyndust rangar einu sinni sem oftur. Síminn telur að umfjöllunin hafi enga þýðingu fyrir markaðsgreiningu FST, þótt hún sýni fram á vel þekkta hlutdrægni stofnunarinnar.

Í viðauka A með ákvörðun FST nr. 5/2021 kemur fram fjöldi ljósheimtauga Ljósleiðarans árin 2010-2020 (sjá mynd 6.3. á bls. 120). Þótt nákvæmur fjöldi komi ekki fram má ráða í tölurnar út frá myndinni. Þá er ljóst að í árslok 2015 var Ljósleiðarinn með 30 þúsund heimtaugar en ári síðar var fjöldinn kominn í 35 þúsund og í árslok 2017 var fjöldinn kominn í 44 þúsund að því er virðist. Í árslok 2018 var fjöldinn rétt undir 50 þúsund. Árin 2016, 2017 og 2018 þá fjölgaði ljósheimtaugum Ljósleiðarans um 20 þúsund.

Mynd 6.3 – Fjöldi útleigðra ljósleiðaraheimtauga í eigu netrekanda 2010 - 2020



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun.

Til þess að setja þessar tölur í samhengi, jafngildir aukningin næstum öllum heimilum í Kópavogi og Hafnarfirði, sem eru tvö af þremur stærstu sveitarfélögum landsins (Reykjavík stærst). Að ná þessari fjölgun á þremur árum er fjarri því að vera vísbending um að háttsemi Símans hafi haft neikvæð áhrif á Ljósleiðarann eða viðskiptavinum Ljósleiðarans, eins og stef hefur verið stef FST árum saman. Hélt FST því fram við Samkeppniseftirlitið árið 2022, sem tók upp þær áhyggjur FST, að viðskiptasamningur Símans og Mílu, við sölu félagsins til Ardian, gæti leitt til gjaldprots Ljósleiðarans. Öllum mátti vera ljóst hvílkur hugarburður hér var á ferð, en hann hafði þó ásamt öðru þau áhrif, að um tíu milljarðar færðust frá hluthöfum Símans, aðallega íslenskum lífeyrisþegum, til hluthafa á meginlandi Evrópu.

Ef FST ætlar að hafa umfjöllun um atvikin, verður að gera réttilega grein fyrir því að Ljósleiðarinn fjölgaði heimtaugum á umræddum árum hraðar en á nokkru öðru tímabili í sögu félagsins. Ef FST ætlar að hafa umfjöllun um málið í greiningunni væri eðlilegt að FST myndi setja eftirfarandi staðreynd fram: „**Atvikin sem áttu sér stað árin 2015-2018 höfðu engin neikvæð áhrif á vöxt Ljósleiðarans sem fjölgaði heimtaugum hraðar en nokkru sinni fyrir og síðar.**“

Beinir Síminn því til FST að einfaldast væri að viðurkenna þessa staðreynd, þ.e. að framboð Símans á sjónvarpsþjónustu hafði engin neikvæð áhrif á Ljósleiðarann, sem virðist vera augljós. Það virðist einnig vart hægt að deila um að FST rannsakaði í reynd aldrei áhrifin af háttsemi Símans en gaf sé hvernig þróunin væri og setti fram fullyrðingar, líkt og þær byggðust á staðreyndum, sem sannarlega reyndist ekki vera raunin.

Staðreyndin í dag, að á í þeim sveitarfélögum sem Ljósleiðarinn var starfandi árið 2016, er hlutdeild Ljósleiðans orðin 58% á markaði 3a og 61% á markaði 3b, ef ekki er litið til farnetstenginga (bls. 431 í greiningu FST). Þegar litið er til Seltjarnarness er hlutdeildin 70% á markaði 3a og 73% á markaði 3b og í Sveitarfélaginu Ölfusi er hlutdeildin 63% á markaði 3b og 71% á markaði 3b.

Framangreindar tölur staðfesta að atvikin á árunum frá haustinu 2015 til ársins 2018 höfðu engin neikvæð áhrif á samkeppni milli Mílu og Ljósleiðarans. Ennfremur er ljóst að Síminn hefur ekki með nokkru móti getað haft áhrif á uppgang Ljósleiðarans eins og þróunin sýnir. Þar af leiðandi er líka hægt að slá því föstu að atvikin höfðu ekki neikvæð áhrif á þau fyrirtæki sem nýttu kerfi Ljósleiðarans, enda voru það fyrirtækin sem í reynd fjölgaðu tengingum Ljósleiðarans um 20 þúsund á þremur árum.

Að mati Símans sanna framangreind gögn að háttsemi Símans árin 2015-2018, gat ekki verið til þess fallin að hafa neikvæð áhrif á samkeppni.

Þegar litið er til framangreindra gagna, blasir við að FST verður annað hvort að fjarlægja alla umfjöllun um málið úr greiningu sinni eða leiðrétta hana með þeim hætti að því sé lýst yfir að FST hafði rangt fyrir sér. Þar að auki hefur umfjöllunin enga þýðingu fyrir greiningu á markaði 3a og markaði 3b næstu fimm árin.

Að framangreindu virtu leggur Síminn áherslu á að ákvarðanir eiga að byggjast á atriðum sem hafa þýðingu fyrir niðurstöðu málsins. Önnur atriði eiga ekki erindi í slíkar ákvarðanir enda eiga niðurstöður stjórnvalda að vera skýrar og glöggar. Eins og skilja mátti ákvörðun FST um meint brot Símans, þá snerist hún um það að Síminn hefði átt að bjóða sjónvarpsþjónustu yfir kerfi Ljósleiðarans, sem árið 2015 var aðeins á höfuðborgarsvæðinu. Á umræddu svæði er staða Ljósleiðarans þannig að félagið er með um 50-60% hlutdeild. Er þess vegna vandséð hvers vegna umfjöllunin um fjölmiðlamálið hefur þýðingu, nema þá í þeim tilgangi að koma því að framfæri að atvikin höfðu engin áhrif. Það er í dag óumdeilt að sjónvarpsþjónusta Símans er í boði yfir internetið og aðgengileg á öllum kerfum.

Almennar hugleiðingar eða umfjöllun um þætti sem hafa enga efnislega þýðingu eins og þau atriði sem eru nefnd hér að framan, ber ekki að hafa í stjórnvaldsákvörðun. Sérstaklega þar sem umfjöllunin er röng og ber þess frekari merki að ómálefnaleg atriði hafi stýrt för hjá FST í gegnum tíðina, sérstaklega þegar horft er á gögn um þróun Ljósleiðarans á þeim árum sem máli skipta.

Síminn geri ráð fyrir að FST taki fullt tilefni til framangreindra atriða í endanlegri greiningu og ákvörðun. Síminn áskilur sér allan rétt og áskilur sér allan rétt til fullra athugasemda í tengslum við fyrirhugaðar kvaðir.

Virðingarfyllt,
f.h. Símans hf.

Eiríkur Hauksson, yfirlögfræðingur