



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

- Frumdrög -

Greining á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (áður markaður 14)

Skjal númer	2014030098
Dagsetning	23. desember 2014

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila við þeim frumdrögum sem hér liggja fyrir. Allar athugasemdir skulu gerðar með greinanlegum hætti þar sem vísað er í númer skjalsins og þá liði sem um ræðir. Senda skal athugasemdir með pósti eða með tölvupósti á neðangreinda aðila eigi síðar en **17. febrúar 2015**.

Póst- og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík
Sími 510-1500
Guðmann Bragi Birgisson, netfang: gudmann@pfs.is

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	6
1.1	Almennt	6
1.2	Fjarskiptalöggjöf	6
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	8
1.4	Um markaðsskilgreiningu.....	9
2.0	Skilgreining á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína	10
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA	10
2.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	10
2.3	Mörkin milli markaða fyrir stofnlínuhluta leigulína og lúkningarluta (M6)	11
2.4	Mismunandi form leigulína	12
2.4.1	Flutningsmiðlar	12
2.4.2	Tegundir þjónustu og samskiptareglna	12
2.4.3	Afköst leigulína	16
2.4.4	Fyrirfram skilgreindir tengipunktur.....	17
2.5	Niðurstaða PFS um skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði	17
3.0	Almennt um þróun og stöðu á markaðnum	20
3.1	Markaðsgreining árið 2007.....	20
3.2	Núverandi staða á markaðnum	20
3.2.1	Samantekt um núverandi stöðu á markaði	26
4.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	28
4.1	Almennt	28
4.2	Landfræðilegur markaður stofnlínuhluta leigulína.....	29
5.0	Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði (Þriggja skilyrða prófið) 32	
5.1	Almennt	32
5.2	Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir.....	34
5.2.1	Almennt um aðgangshindranir	34
5.2.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera.....	35
5.2.3	Óafturkræfur kostnaður	36
5.2.4	Stærðarhagkvæmni	37
5.2.5	Breiddarhagkvæmni	37
5.2.6	Vaxtarhindranir	38
5.2.7	Niðurstaða	38
5.3	Skilyrði 2: Markaðurinn sýnir ekki tilhneigingu í átt að samkeppni.....	39
5.3.1	Þróun markaðshlutdeildar	39
5.3.2	Verðþróun.....	39
5.3.3	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera.....	41
5.3.4	Vaxtarhindranir	41
5.3.5	Möguleg samkeppni	41
5.3.6	Niðurstaða	43
5.4	Skilyrði 3: Almennar samkeppnisreglur	43
5.4.1	Almennt.....	43
5.4.2	Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013	44
5.4.3	Duga almennar samkeppnisreglur?	45
5.5	Niðurstaða.....	47
6.0	Markaðsgreining.....	48
6.1	Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk	48
6.2	Markaðshlutdeild	48

6.3	Heildarstærð fyrirtækis	51
6.4	Aðgangshindranir	51
6.4.1	Almennt um aðgangshindranir	51
6.4.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	51
6.4.3	Óafturkræfur kostnaður	52
6.4.4	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	52
6.4.5	Aðgangur að fjármagni.....	52
6.4.6	Þróað dreifi- og sölukerfi	53
6.4.7	Vaxtarhindranir	53
6.4.8	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.....	54
6.5	Hegðun markaðsaðila	54
6.5.1	Vöruaðgreining / samtvinnun.....	54
6.5.2	Lóðrétt samþætting.....	55
6.6	Kaupendastyrkur.....	56
6.7	Þrýstingur frá staðgönguvörum	56
6.8	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.....	57
7.0	Álagning kvaða	59
7.1	Almennt um kvaðir	59
7.2	Samkeppnisvandamál	60
7.2.1	Almennt um vandamál á sviði samkeppni	60
7.2.2	Vandamál á sviði samkeppni á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína	60
7.3	Gildandi kvaðir	61
7.3.1	Kvaðir sem lagðar voru á í fyrri greiningu.....	61
7.3.2	Áhrif gildandi kvaða.....	63
7.3.3	Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum	63
7.4	Tillögur að kvöðum	64
7.4.1	Kvöð um að veita aðgang.....	65
7.4.2	Kvöð um jafnræði.....	69
7.4.3	Kvöð um gagnsæi.....	73
7.4.4	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu.....	76
7.4.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	77
7.4.6	Kostnaðarbókhald.....	83
7.5	Mat á áhrifum kvaða.....	84

Samantekt og niðurstöður

Þetta skjal hefur að geyma drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, en um er að ræða markað 14 í tilmælum ESA frá árinu 2004, sem fallin eru úr gildi. Markaðsgreiningin er grundvöllur ákvörðunar um það hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða fella niður sérstakar kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk.

Greining á þessum markaði var áður gerð árið 2007. Niðurstaða þeirrar greiningar var að tveir landfræðilegir markaðir væru til staðar, þ.e. annars vegar höfuðborgarsvæðið og hins vegar landsbyggðin. Síminn og Míla, sem bæði tilheyra Skiptasamstæðunni, voru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum markaðssvæðunum og lagðar voru kvaðir á fyrirtækin um:

- Aðgang
- Jafnræði
- Gagnsæi
- Bókhaldslegan aðskilnað
- Eftirlit með gjaldskrá (byggt á sögulegum kostnaði)

PFS hefur nú framkvæmt nýja greiningu á þessum markaði. PFS tók skilgreiningu á landfræðilegum markaði til endurskoðunar og taldi ekki ástæðu til þess að viðhalda skiptingu milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar. Því er markaðurinn nú talinn ná til landsins alls.

Þar sem markaðurinn er ekki lengur í tilmælum ESA þurfti að framkvæma mat á því hvort hann uppfyllti enn þau skilyrði sem þarf til þess að til greina komi að beita fyrirfram kvöðum (þriggja skilyrða prófið). Það er fyrirhuguð niðurstaða PFS að markaðurinn uppfylli enn þessi skilyrði, sem eru að miklar og viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar, markaðurinn stefni ekki í átt að virkri samkeppni og að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að bæta úr þeim vandamálum sem eru ríkjandi á markaðnum. Þær aðstæður eru uppi hér á landi að á mörgum flutningsleiðum er aðeins einn þjónustuveitandi, en framkvæmdastjórn ESB hefur talið að slíkar aðstæður geti réttlætt áframhaldandi afskipti af markaðnum með álagningu kvaða.

Fyrirhuguð niðurstaða markaðsgreiningar að þessu sinni er að aðstæður á markaðnum séu ekki verulega frábrugðnar þeim aðstæðum sem voru til staðar árið 2007. Öll heildsala á leigulínum innan Skiptasamstæðunnar hefur færst yfir til Mílu og er Síminn því ekki lengur starfandi á þessum markaði. Fjöldi fyrirtækja á markaðnum er nokkurn veginn sá sami og var árið 2007. PFS telur að umtalsverðar og viðvarandi aðgangshindranir séu til staðar á markaðnum og ekki sé von á virkri samkeppni á næstu 2-3 árum. Míla hefur enn yfirgnæfandi markaðshlutdeild, hvort sem miðað er við tekjur af leigulínum eða fjölda virkra sambanda.

PFS hyggst því útnefna Mílu að nýju með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Útnefning Símans sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði fellur hins vegar niður og einnig þær kvaðir sem lagðar voru á Símann.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Mílu ehf. á viðkomandi markaði eru eftirfarandi:

- Aðgangur
- Jafnræði
- Gagnsæi
- Bókhaldslegur aðskilnaður
- Eftirlit með gjaldskrá (byggt á sögulegum kostnaði)
- Kostnaðarbókhald

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Í þessu skjali eru drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (fyrrum markaður 14). PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 14. september 2007. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. PFS telur nú tímabært að endurskoða fyrri greiningu og birtir því þessi drög að nýrri greiningu til umsagnar.

2. Greiningin skiptist í eftirfarandi megin hluta. Fyrst kemur skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði og landfræðileg afmörkun hans. Næst er lagt mat á hvort markaðurinn uppfylli skilyrði til þess að til greina komi að beita fyrirfram ákveðnum kvöðum gagnvart fyrirtækjum á markaðnum. Þar næst er markaðurinn sem afmarkaður hefur verið tekinn til greiningar og kannað hvort samkeppni þar sé virk eða hvort eitt eða fleiri fyrirtæki á markaðnum hafi umtalsverðan markaðsstyrk. Að lokum er lagt mat á hvort rétt sé að leggja á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki á markaðnum.

3. Skjal þetta hefur að geyma drög að ákvörðun PFS um viðkomandi markað. PFS býður fjarskiptafyrirtækjum, og öðrum sem hagsmuna hafa að gæta, að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar, sbr. 6. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. PFS mun svo endurskoða drögin með hliðsjón af þeim athugasemdum sem berast áður en þau verða send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. s.l. Geri ESA ekki verulegar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS verður ákvörðun sem byggist á drögnum birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

4. Við markaðsgreiningu er litið til líklegrar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem markaðsgreiningu er ætlað að ná til fer að nokkru leyti eftir sérkennum viðkomandi markaðar, en að jafnaði má ætla að niðurstöður greiningar standi í tvö til þrjú ár.

1.2 Fjarskiptalöggjöf

5. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti.¹ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskiptyrði fyrir fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

¹ Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/19/EB frá 7. mars 2002 um aðgang að, og samtengingu við, fjarskiptanet og aðstöðu sem þeim tengist (aðgangs- og samtengingartilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/20/EB frá 7. mars 2002 um veitingu heimilda fyrir fjarskiptanet og þjónustu (heimildartilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan ramma stjórnsýslu um fjarskiptanet og þjónustu (rammatilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutilskipun).

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/58/EB frá 12. júlí 2002 um vinnslu persónulegra upplýsinga og verndun einkalífs í fjarskiptum (persónuverndartilskipun).

6. Fjarskiptalögin leggja þær skyldur á PFS að skilgreina ákveðna fjarskiptamarkaði eftir þjónustutegundum og landsvæðum í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum). Jafnframt er PFS skylt að greina hina skilgreindu markaði og kanna hvort á þeim ríki virk samkeppni. Ef PFS kemst að þeirri niðurstöðu að það ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði, þ.e. að ekkert fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk, er stofnuninni óheimilt að leggja kvaðir á fyrirtækin. Hafi stofnunin áður lagt kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði skal draga þær til baka og ekki leggja á nýjar. Komist PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að á viðkomandi markaði ríki ekki virk samkeppni vegna þess að eitt eða fleiri fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk ber stofnuninni að útnefna þau með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á þau viðeigandi kvaðir.

7. Framkvæmdastjórn ESB hefur gefið út leiðbeiningar og tilmæli um markaðsgreiningar. Annars vegar eru það leiðbeiningar um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk² og hins vegar tilmæli um viðkomandi markaði.³ Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur gefið út sambærilegar leiðbeiningar⁴ (hér eftir kallaðar “leiðbeiningarnar”). Tilmæli⁵ ESA um viðkomandi markaði (hér eftir kölluð „tilmælin“) eru hins vegar ennþá sambærileg fyrri tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá árinu 2009. PFS mun hafa bæði leiðbeiningar og tilmæli ESA og framkvæmdastjórnarinnar til hliðsjónar við framkvæmd markaðsgreiningar þeirrar sem hér er um ræðir. Jafnframt verður höfð hliðsjón af skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana (ERG⁶) um kvaðir sem leggja má á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að efla samkeppni⁷, ásamt fleiri skýrslum BEREC, sem er sú stofnun sem við tók af ERG á árinu 2010.

8. Í nógildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2008 hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi

² Commission Guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic networks and services, 2002/C 165/3.

³ Nógildandi tilmæli eru: Commission Recommendation of 9 October 2014 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (notified under document number C(2014) 7174).

⁴ EFTA Surveillance Authority Guidelines of 14 July 2004 on market analysis and the assessment of significant market power under the regulatory framework for electronic communications networks and services referred to in Annex XI of the Agreement on the European Economic Area.

⁵ Nógildandi tilmæli eru: EFTA Surveillance Authority Recommendation of 5 November 2008 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with the Act referred to at point 5cl of Annex XI to the EEA Agreement (Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communication networks and services), as adapted by Protocol I thereto and by the sectoral adaptations contained in Annex XI to that Agreement.

⁶ Skammstöfun fyrir “European Regulatory Group of National Regulatory Authorities”.

⁷ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework. Final Version May 2006. ERG (06) 33. Hægt er að sjá skjalið á slóðinni: http://erg.eu.int/doc/meeting/erg_06_33_remedies_common_position_june_06.pdf

fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki. Í fyrri tilmælum ESA frá 2004 voru skilgreindir 18 markaðir og þar á meðal var heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína. Þennan markað er ekki að finna í núgildandi tilmælum og því þarf að taka til sérstakrar skoðunar í ljósi aðstæðna hér á landi hvort hann fullnægi ennþá skilyrðum til að á honum verði beitt kvöðum samkvæmt VII. kafla laga um fjarskipti.

9. Reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, nr. 741/2009, var sett með stoð í 3. mgr. 18. gr. og 75. gr. laga um fjarskipti. Reglugerðin gildir um málsmeðferð og helstu viðmið sem byggja skal á við skilgreiningu fjarskiptamarkaða, greiningu á viðkomandi mörkuðum, ákvörðun um útnefningu fyrirtækis eða fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og ákvörðun um kvaðir, skv. lögum um fjarskipti nr. 81/2003. Reglugerðin byggir á ofangreindum EES gerðum, tilmælum og leiðbeiningum.

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

10. Framkvæmd markaðsgreiningar skiptist að öllu jöfnu í þrjá áfanga:⁸

- 1) Skilgreina viðeigandi þjónustumarkaði og landfræðilega markaði.
- 2) Greina hvern af hinum skilgreindu mörkuðum, kanna hvort samkeppnin á þeim sé virk og taka ákvörðun um hvort þar finnist eitt eða fleiri fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.
- 3) Taka ákvörðun um hvort leggja skuli á, viðhalda, breyta eða draga til baka kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

11. Varðandi viðkomandi markað, sem ekki er lengur í tilmælum ESA, þarf enn fremur að meta hvort hann uppfylli enn skilyrði þess að leggja megu fyrirfram kvaðir á fyrirtæki (þriggja skilyrða prófið). Þau skilyrði sem um ræðir eru eftirfarandi:

- 1) Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir.
- 2) Að ekki sé að vænta virkrar samkeppni á tímabilinu sem miðað er við.
- 3) Að beiting gildandi samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist.

12. Í greiningu þessari er m.a. stuðst við svör markaðsaðila við spurningalistum sem sendir voru út 18. júní 2012 og í ágúst 2013. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum sem og kallað eftir sértækum tölulegum gögnum vegna viðkomandi markaðar, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræði varðandi fjarskiptamarkaði er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

13. Frumdrög þessi eru send Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS vinnur síðan úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim

⁸ Sjá nánar í: Kynningarrit PFS um markaðsgreiningu. Síðast uppfært í ágúst 2009. [http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009\(1\).pdf](http://www.pfs.is/upload/files/Kynningarrit_um_markadsgreiningu_agust_2009(1).pdf)

í sérstöku skjali. Markaðsgreiningin verður uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar verða til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi viðkomandi markaði eru síðan send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

14. Skv. 16. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 ásamt síðari breytingum skal PFS skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum. Meta þarf hvort markaðirnir eins þeir hafa verið skilgreindir í tilmælum ESA falli að íslenskum aðstæðum.

15. Í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er markaður skilgreindur sem sölusvæði vöru og staðgönguvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgönguþjónustu. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru skilgreind sem vara eða þjónusta, sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar, ekki einungis á grundvelli hlutlægra eiginleika vörunnar, fyrirhugaðri notkun kaupanda á henni og verði, heldur einnig með tilliti til samkeppnisskilyrða og/eða skilyrða eftirspurnar og framboðs. Þær vörur sem veita samkeppnislegt aðhald eru því nefndar staðgönguvörur og samanstendur hver markaður af vörum sem hafa innbyrðis staðgengi. Vörur sem geta aðeins að litlum hluta komið í stað hver annarrar eru ekki á sama markaði.

16. Staðganga er metin út frá tveimur sjónarhornum. Annars vegar hversu auðveldlega viðskiptavinir telji vöruna geta komið í stað annarrar (eftirspurnarstaðganga). Hins vegar hversu auðveldlega keppinautar tiltekins fyrirtækis geta breytt framleiðslu sinni þannig að þeirra vara falli innan þess markaðar sem vara hins tiltekna fyrirtækis er á (framboðsstaðganga).⁹ Eftirspurnarstaðganga er talin undirstaða markaðsskilgreiningar en framboðsstaðganga hefur minni þýðingu og tengist fremur mati á mögulegri samkeppni.

17. Þegar þjónustumarkaður hefur verið skilgreindur tekur við landfræðileg afmörkun hans. Meginreglan er að miðað er við umfang fjarskiptanetsins og þess lögsagnarumdæmis sem viðkomandi lög ná yfir. Landfræðileg afmörkun byggir einnig á mati á staðgöngu vöru eða þjónustu bæði framboðs- eða eftirspurnarmegin. Landfræðilegur markaður er það svæði þar sem vörur eða þjónusta eru í boði á nægjanlega einsleitum samkeppnislegum forsendum. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Ennfremur gefur verðlagning þjónustu vísbendingu um afmörkun markaðssvæðis. Á grundvelli þessa er hægt að afmarka markaði sem staðbundna, svæðisbundna, landið allt eða milli landa, þ.e. að þeir nái yfir fleiri ríki. PFS hefur þó ekki heimild til þess að afmarka upp á sitt einsdæmi fjölþjóðlega markaði. Ef markaður er talin ná yfir fleiri en eitt ríki hafa evrópsku eftirlitsstofnanirnar samstarf um skilgreiningu ásamt framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.¹⁰

⁹ Sjá nánar málsgrein 39 í leiðbeiningunum og Explanatory Memorandum með tilmælum framkvæmdastjórnar, kafla 3.1.

¹⁰ Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016

2.0 Skilgreining á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

18. Sá þjónustumarkaður sem hér er til skoðunar samsvarar markaði 14 í eldri tilmælum ESA frá 2004 og er nefndur „heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína.“

19. Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2003 um viðkomandi markaði, sem samsvara tilmælum ESA frá 2004, var ekki að finna ítarlega lýsingu á þessum markaði. Samkvæmt skýringunum eru leigulínur tileinkaðar tengingar og flutningsgeta. Fram kemur að á heildsölustigi leigulína megi greina milli lúkningshluta og stofnlínuhluta. Hvar mörkin liggja milli þessarar tveggja heildsölumarkaða ræðst af skipulagi viðkomandi neta og er nánar ákvarðað af eftirlitstofnun í hverju ríki fyrir sig.

20. Þegar framkvæmdastjórnin endurskoðaði tilmæli sín árið 2007 var það niðurstaða hennar að uppbygging nýrra neta á helstu flutningsleiðum í aðildarríkjum benti til lítilla aðgangshindrana og að markaðurinn stefndi í átt að virkri samkeppni í meirihluta ríkja á EES svæðinu. Þess vegna var ákveðið að fella hann brott úr tilmælunum. Í skýringum framkvæmdastjórnarinnar var þó tekið fram að á flutningsleiðum þar sem umferð er ekki mikil geti áfram verið skortur á samkeppni og þar með skilyrði til þess að leggja á kvaðir. ESA gaf út samsvarandi tilmæli árið 2008 þar sem þessi markaður var ekki lengur talinn með viðkomandi mörkuðum.

21. Þrátt fyrir að markaður þessi sé ekki lengur hluti af tilmælum ESA er nauðsynlegt að taka hann til skoðunar að nýju þar sem á honum gilda kvaðir sem PFS lagði á með ákvörðun dags. 14. september 2007. Skoða þarf hvort aðstæður séu þannig hér á landi að réttlæt看legt sé að hafa afskipti af þessum markaði og ákveða þarf hvort kvaðir eigi að gilda áfram eða hvort fella eigi þær niður eða breyta þeim. Eins og í fyrri greiningu á þessum markaði byggir PFS á þeirri skilgreiningu á markaðnum sem fram kom í tilmælum ESA frá 2004.

2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

22. Í greiningu sinni á markaði nr. 14, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 14. september 2007, skilgreindi PFS heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína. Sú skilgreining byggði á skilgreiningu í þágildandi tilmælum ESA frá 2004, með tilliti til skýringa með þágildandi tilmælum framkvæmdastjórnar ESB.

23. Í greiningunni kom fram að stofnlínuhluti leigulína væri flutningsgeta sem seld er fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Markaðurinn var talinn ná yfir stafrænar línur með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum. Fram kom að símsstöðvar væru venjulega á milli notendalína og stofnlína á Íslandi sem aðgreindi þær með áþreifanlegum hætti. Ennfremur að stofnlínur væru oftast ljósleiðarastrengir nú orðið, en áður hefðu verið notaðir hefðbundnir símastrengir. Að auki væru stofnlínur stundum radíósambönd, t.d. langbylgju- eða örbylgjusambönd.

24. PFS telur að fyrri skilgreining á markaðnum eigi ennþá við. Umfjöllun um skilgreiningu og afmörkun markaðarins hér á eftir er því mjög hliðstæð því sem var í fyrri greiningu. PFS telur þó að skoða þurfi hvort breytingar hafi orðið á aðstæðum á markaði hér á landi, þ.á.m. varðandi þjónustuframboð, sem kallað geta á breytingar á skilgreiningunni eða hvort komin sé fram þjónusta sem byggir á nýrri tækni sem falli undir skilgreiningu á

markaðnum.

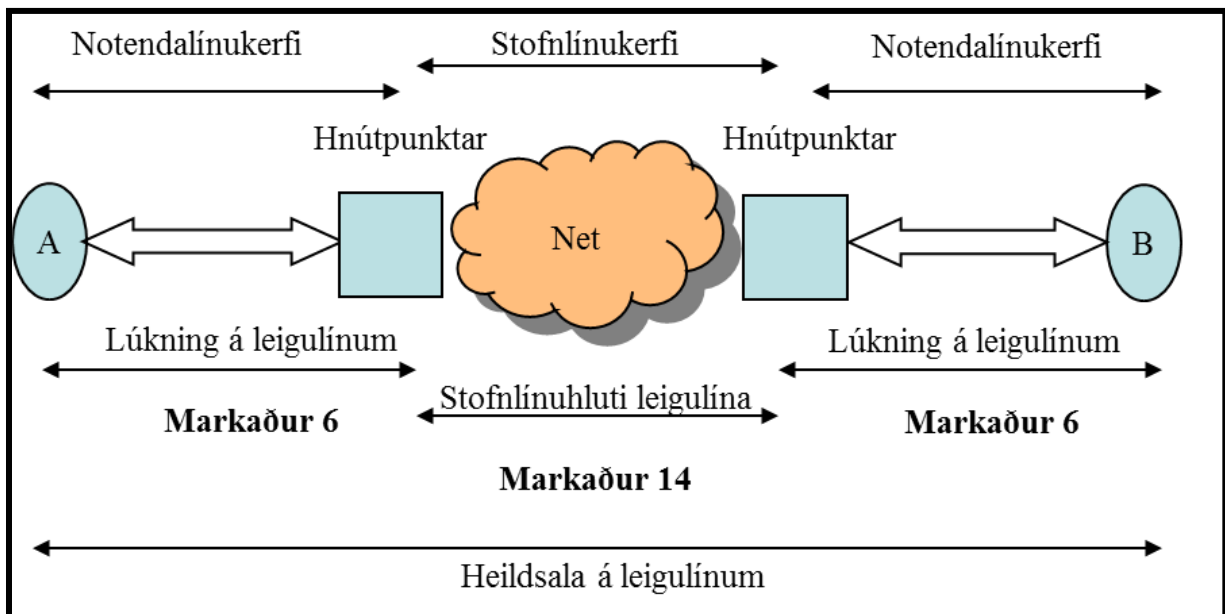
2.3 Mörkin milli markaða fyrir stofnlínuhluta leigulína og lúkningarhluta (M6)

25. Heildsala á stofnlínuhluta leigulína, sem féll undir fyrrum markað 14, nær yfir tengileiðir milli símsstöðva og dreifingastaða. Hlutverk stofnlína er að tengja saman net og dreifingarstaði netrekenda. Almennt eru stofnlínur afkastameiri en lúkningarlínur auk þess sem þær geta verið mun lengri og t.d. náð milli landshluta og byggðarlaga.

26. Heildsala á lúkningarhluta leigulína, sem fellur undir markað 6, nær hins vegar yfir tengileiðir í aðgangsneti milli hnútpunkta/símsstöðva og notanda, en þau sambönd eru notuð af fyrirtækjum til að bjóða upp á ýmsa þjónustu til endanotenda. Þessi þjónusta er t.d. gagnaflutningur og talsímaþjónusta.

27. Leigulínur, sem teljast annars vegar til stofnlínuhluta og hins vegar til lúkningarhluta, má sjá á mynd 2.1.

Mynd 2.1. Lúkningar- og stofnlínuhluti leigulína



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

28. Notendalínur og sambönd eru yfirleitt á kopar- eða ljósleiðarastrengjum. Línur liggja á milli notandans og hnútpunkta/símsstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt milli hnútpunkta/símsstöðva og geta stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notendalínur. Stofnlínur eru almennt ljósleiðarar eða radíósambönd en lúkningarhluti getur einnig verið kopar enda oft notast við sama fjarskiptanet og myndar almennar heimtaugar.

29. Þrátt fyrir þennan mun á viðkomandi mörkuðum þá er það svo að þeir tengjast mikið. Stofnlínunet þarf á lúkningarhluta að halda til að tengjast til endanotenda og lúkningarhlutinn þarf stofnlínuhlutann til að tengja saman endanotendur séu þeir ekki tengdir sama hnútpunkti, t.d. á sama símsstöðvarsvæði. Einnig er það í sumum tilvikum svo þegar um tileinkuð sambönd er að ræða að erfitt getur verið að gera greinarmun á því hvar stofnlína endar og lúkning

byrjar og öfugt.

2.4 Mismunandi form leigulína

2.4.1 Flutningsmiðlar

30. Leigulínur eru fjarskiptaaðstaða sem gefur kost á gagnsæri flutningsgetu milli nettengipunkta, en þær innifela ekki skiptingu lína. Leigulínur eru í flestum tilfellum samhverfar línur. Í skýringum með tilmælum ESB er vísað til tileinkaðrar flutningsgetu og sambanda sem er skilgreining á hinum hefðbundnu leigulínum. Flutningsgetu milli punkta sem ekki er sérstaklega tileinkuð einum notanda er hægt að haga með þeim hætti að hún sé svipuð eða eins og þjónusta sem veitt er með hefðbundinni leigulínu. Flutningsmiðlar fyrir leigulínur geta ýmist verið koparstrengir, ljósleiðarar, radíósambönd eða rásir í fjölrásakerfum á stofnlínum. Leigulínur geta verið annað hvort hliðrænar eða stafrænar.

31. Leigulína á koparstrengjum er að öllu jöfnu með tveimur koparpörum, oft nefnt fjögurra víra lína. Nú til dags er slík lína nær eingöngu notuð í lúkningarhluta leigulínu.

32. Ljósleiðaratengingum hefur fjölgað mikið á síðustu árum. Leiga á ljósleiðaratengingu getur ýmist verið í gegnum endabúnað eða án endabúnaðar (svartur fíber, e. dark fiber).

33. Radíósambönd tengja saman tvo staði með loftnetum sem beint er gegnt hvert öðru. Sambandið er skilgreint á þann veg að einungis þessir tveir staðir ná sambandi hvor við annan. Radíósambönd eru nú helst notuð í dreifðri byggð þar sem ekki er völ á öðrum tengingum eða þær óhagkvæmar sökum vegalengda eða annarra orsaka. Þó finnast slík sambönd enn í þéttbýli því slíkar lausnir geta oft verið hagkvæmari en leigulína í jörðu. Afkastageta getur verið frá tugum Kb/s upp í hundruð Mb/s.

2.4.2 Tegundir þjónustu og samskiptareglna

34. Niðurstaða fyrri greiningar var að margar samskiptareglur og stýrð þjónusta væru á sama markaði og hefðbundnar leigulínur. PFS taldi ekki ástæðu til að skipta markaðnum upp eftir flutningsgetu sambanda eða eftir þeirri tækni sem notuð er. Í því sambandi er m.a. bent á meginreglu hins evrópska fjarskiptaregluverks um tæknilegt hlutleysi.

35. Í fyrri greiningu á leigulínumörkuðum á árinu 2007 fjallaði PFS um þá flutningsmöguleika sem til staðar voru á þeim tíma. Sömu flutningsaðferðir eru til staðar á markaðnum í dag, en vægi einstakra aðferða hefur breyst töluvert. Helstu flutningsmöguleikarnir eru eftirfarandi og verður gerð grein fyrir þeim möguleikum hér á eftir:

- a) Ósamfasa flutningsháttur (ATM)¹¹
- b) Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (t.d. IP-MPLS)¹²
- c) Frame Relay
- d) Ethernet og Ethernet VLAN¹³
- e) Samhverfar stafrænar áskriftarlínur (t.d. G.SHDSL)¹⁴
- f) Ósamhverfar stafrænar áskriftarlínur (ADSL/VDSL)¹⁵

¹¹ Asynchronous Transfer Mode.

¹² Internet Protocol. – Multiprotocol Label Switching.

¹³ Virtual Local Area Networks.

¹⁴ Symmetric Digital Subscriber Line.

- g) Bylgjulengdarfléttir (WDM)¹⁶
- h) SDH/PDH
- i) MPLS-TP

a) Ósamfasa flutningsháttur (ATM)

36. ATM er samskiptastaðall sem hentar vel þegar krafist er breytilegrar bandbreiddar. ATM gefur möguleika á því að keppt sé um aðgang að þjónustunni samkvæmt þeim lausnum sem skilgreindar eru af netbreytum eða forgangsroð gagna og getur veitt sama þjónustustig og tileinkuð flutningsgeta. Undanfarin ár hefur tengingum á ATM staðli fækkað verulega enda hafa fjölmörg fyrirtæki fært sig yfir á IP-MPLS staðal. Enn eru þó margar af eldri tengingum virkar og ósamfasa flutningsháttur enn algengur.

37. ATM veitir þjónustu sem frá notkunarsjónarmiði er jafngild hefðbundinni leigulínu. Þessi flutningsmöguleiki er fyrst og fremst notaður á stofnlínuhluta leigulína.

b) Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (IP-MPLS)

38. Í IP netum er ákvörðunarstaður sendingar yfirleitt ekki skilgreindur á upphafsstað eða við úthlutun flutningsgetu þegar kemur að aðgangstengipunkti heldur fer ákvörðunarstaður eftir IP vistfangi sem notandi setur á sendinguna. IP net má nota fyrir sendingar til eins notanda eða margra. Til eru nokkrar gerðir IP neta og er IP-MPLS ein slík¹⁷.

39. IP net má setja upp með MPLS þannig að nokkurs konar göng myndist um netið sem gefa möguleika á viðvarandi sýndarleið milli tveggja nettengipunkta. Sýndarleiðin er eftirlíking af flutningsgetu milli nettengipunktanna. Í þessu tilfelli má líta svo á að IP MPLS veiti þjónustu sem er jafngildi hefðbundinnar leigulínu og álykta má að IP MPLS geti verið notkunarígildi leigulínu ef öðrum skilyrðum er fullnægt svo sem að notandi fái aðgang að skilgreindri bandbreidd. Ef svo er skiptir ekki máli þó að þjónustan sé veitt á IP neti.

40. IP lausnir sem heimila notandanum að senda gögn og velja að láta gögnin fara á mismunandi ákvörðunarstaði með skipun þar að lútandi t.d. í formi flutningsgetu frá einum stað til margra hafa ekki jafngilda notkunareiginleika á við hefðbundnar leigulínur. Ætla má að IP veiti auka sveigjanleika að því leyti að viðskiptavinir þurfa ekki að taka fram við uppsetningu að sambandsmöguleiki eigi eingöngu að vera milli tveggja punkta og þeir geta auðveldlega og með miklum sveigjanleika breytt fyrirkomulaginu til að ná til margra ákvörðunarstaða.

41. Ef fjarlægt er fyrirkomulag í IP netum á skiptingu lína, sem auðveldar að koma upp flutningsgetu til margra nettengipunkta, takmarkast notkunarmöguleikar línunnar einfaldlega við flutningsgetu milli nettengipunkta. Þannig getur verið um að ræða annaðhvort einkarás

¹⁵ Asymmetric Digital Subscriber Line.

¹⁶ Dense Wavelength Division Multiplexing.

¹⁷ Með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins (SE) nr. 6/2013, dags. 26. mars 2013, var staðfest sátt á milli SE og Skiptasamstæðunnar. Með henni voru ýmis verkefni sem áður voru á hendi Símans flutt yfir til Mílu, s.s. verkefni tengd leigulínum og bitastraumsaðgangi. Hins vegar var IP-MPLS kerfi Símans undanskilið þessari yfirfærslu og var því áfram hjá Símanum. Hins vegar var kveðið svo á að tryggt skyldi að Míla hefði aðgang að IP-MPLS kerfi Símans sem nauðsynlegt er til að þjóna bitastraumskerfum Mílu fram að þeim tíma sem Míla hefði sett upp sambærilegt eigið kerfi til þess að bjóða upp á heildsölu á bitastraumsþjónustu. Skyldi Míla hafa eitt ár til þess að byggja upp eigið kerfi sem gerði Mílu kleift að bjóða upp á bitastraumsaðgang. Samkvæmt þessu rekur Míla ekki IP-MPLS kerfi en hefur verið að byggja upp MPLS-TP kerfi m.a. til þessara þarfa, en því kerfi verður lýst í i-lið hér síðar.

milli starfsstöðva eða milli starfsstöðvar og aðgangspunkts þjónustuveitanda, t.d. fyrir aðgang að Internetinu.

42. PFS telur að IP þjónustu sem leyfir línuskiptingu samkvæmt skipun notenda og getur komið á tengingu við marga ákvörðunarstaði sé ekki jafngildi hefðbundinnar leigulínu. Hins vegar þegar gæðastýrð IP tenging, t.d. MPLS, er eingöngu notuð til að koma á tengimöguleika milli tveggja nettengipunkta er það skoðað sem jafngildi hefðbundinnar leigulínu.

c) Síndarnet samkvæmt Frame Relay staðli

43. Frame Relay er pakkaskiptitækni sem notar brýr, beina eða Frame Relay aðgangsbúnað (FRAD). Þessar gerðir búnaðar safna saman gögnum og breyta í Frame Relay pakka sem eru sendir á mismunandi bitahraða. Algeng notkun Frame Relay er fyrir flutning á minni háttar gagnamagni milli nettengipunkta líkt og ATM.

44. Frame Relay er líkt ATM með þeim hætti að það veitir sambærilega þjónustu og tileinkuð flutningsgeta. Frame Relay er venjulega notað til að bjóða upp á samnýtta flutningsgetu sem veitir endanotanda kost á móttöku upplýsinga eins og þær voru sendar án þess að verða fyrir tapi eða bjögun. Þess vegna telst Frame Relay hafa sambærilega eiginleika og hefðbundin leigulína. Frame Relay er tækni sem er á undanhaldi og notendum fækkar stöðugt. PFS telur að Frame Relay sé ekki notað í stofnlínuhluta leigulína í dag.

d) Ethernet og Ethernet VLAN

45. Mismunandi gerðir af Ethernet tengingum eru í boði á Íslandi. Sumar gerðir eru mjög líkar leigulínum, en einnig eru til Ethernet tengingar sem eru ólíkar leigulínum. Línur með Ethernet tengiskilum (þá er bandbreidd tileinkuð og ekki samnýtt með annarri umferð) fellur augljóslega undir skilgreiningu á leigulínum. Ethernet VLAN þjónusta er rekin á samnýttu neti. Þó að VLAN sambönd séu samnýtt þá getur sú þjónusta veitt sambærilega eiginleika og línur með Ethernet tengiskilum.

46. Almennt er Ethernet ekki notað fyrir talþjónustu (þótt Ethernet tengingar geti stutt VoIP), ISDN, VPN eða gögn á öðrum samskiptareglum. Erlendis er vaxandi notkun á Ethernet tengingum, sér í lagi á styttri leiðum og hafa tengingar um Ethernet einnig rutt sér til rúms hér á landi á undanförunum árum.

47. Til þess að geta veitt Ethernet samband þarf notandi að hafa sérstakan tengibúnað við endapunkt. Samskonar búnað þarf við hinn enda leigulínunnar, sem þá er yfirleitt í símsstöð eða hnútpunkti. Ethernet er hægt að veita bæði á koparlínum og á ljósleiðaralínum. Ethernet VLAN eða línur með Ethernet tengiskilum veita þjónustu sem er jafngild hefðbundnum leigulínum. Ethernet tengibúnaður, netskiptar og beinar, eru algeng vara og auðfánleg og m.a. vegna þess hafa vinsældir Ethernet lausna vaxið undanfarin misseri.

e) Samhverfar stafrænar notendalínur (G.SHDSL)

48. G.SHDSL er stafræn notendalínutækni notuð á koparheimtaugum sem setur upp stafrænt samband. DSLAM sem sett er upp í símsstöðvum beinir áfram háhraða DSL gagnaumferð. G.SHDSL tæknin er sögð bjóða samhverfa flutningsgetu vegna þess að hún gerir kleift að senda með sama bitahraða í báðar áttir.

49. G.SHDSL er sambærilegt við aðra tækni sem notuð er til að bjóða leigulínur með tiltölulega lága bandbreidd. G.SHDSL myndar samhverfa flutningsgetu milli nettengipunkta. Eiginleikar G.SHDSL þýða að mögulega getur G.SHDSL komið í stað notkunar á leigulínu

sem flutt er í burðarkerfi samkvæmt SDH/PDH stöðlunum vegna þess að G.SHDSL býður samhverfa flutningsgetu sem hægt er að nota í margs konar tilgangi og er sveigjanleg að því er varðar þjónustuna sem flutt er.

50. G.SHDSL hefur frá notkunarsjónarmiði sambærilega eiginleika og hefðbundin leigulína en er eingöngu notuð í lúkningshluta leigulína og er því ekki hluti af markaði fyrir stofnlínusambönd.

f) Internet aðgangur um ósamhverfa bandbreiða flutningsgetu (ADSL og VDSL)

51. Ósamhverfar stafrænar notendalínur, svo sem ADSL og VDSL, er hægt að nota fyrir bandbreiðan gagnaflytning t.d. inn á internetið eða tölvunet fyrirtækja. Þessi þjónusta gerir notendum kleift að vera sí tengdir gegn föstu gjaldi. ADSL var lengst af algengasta bandbreiða þjónustan yfir koparlínur hér á landi en VDSL er í hraðri sókn vegna uppbyggingar Símans og nú Mílu á því kerfi á höfuðborgarsvæðinu og víðar. Fjöldi VDSL teninga er nú orðin meiri en fjöldi ADSL tenginga og mun sú þróun vafalítið halda áfram á næstu misserum.

52. Leigulínur má nota til þess að tengjast internetinu. Í því sambandi vaknar spurning hvort ADSL/VDSL gefi kost á notkun sem jafngildir hefðbundinni leigulínu. Samhverf flutningsgeta leigulína vísar til þess að hægt er að senda og taka á móti gögnum á sama bitahraða. Í ADSL/VDSL getur notandi hins vegar ekki sent frá sér gögn með sama bitahraða og hann tekur á móti og þjónustan er ekki samhverf.

53. ADSL/VDSL er því frábrugðin hefðbundnum leigulínum þar sem ekki er um samhverfan flutningshraða að ræða og getur sú þjónusta því ekki veitt staðgöngu við leigulínur, auk þess sem xDSL tækni er eingöngu notuð á aðgangsnetum og er því ekki hluti af markaði fyrir stofnlínusambönd.

g) Bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum (WDM)

54. Bylgjulengdardeiling (bæði CWDM og DWDM¹⁸) er aðferð til að flytja margar ljósrásir hverja með sína bylgjulengd í sama ljósleiðara en rásafjöldi er dæmigert frá 4-40 og jafnvel fleiri. Hvert ljósrásapar er fært um tvíátta flutning, en nota má tvær ljósrásir í einum þræði, líkt og krafist er fyrir leigulínu samkvæmt skilgreiningu. Flutningsgeta hverrar ljósrásar er frá 2,5 Gb/s til 40 Gb/s sem getur vaxið eftir því sem flutningsgeta hverrar rásar eykst með þróun tækninnar. Flutningsgeta hverrar ljósrásar er samhverf.

55. WDM er yfirleitt selt og notað sem burðarlag til netrekenda sem svo skipta því upp í minni einingar til áframhaldandi sölu. Þegar WDM hefur verið skipt upp í minni einingar þá er það oft notað sem baknet fyrir almennar nettengingar og er til staðar á milli símstöðva netrekenda. WDM er háhraða netstaðall sem fjarskiptafyrirtæki nota til að nýta betur ljósleiðaraþræði í jörðu með því að búa til mörg sambönd samhliða á einum þræði. WDM er tæknileg lausn sem gefur kost á samhverfri flutningsgetu á við SDH, IP og ATM.

56. Afkastageta WDM er mjög mikil en að sama skapi nokkuð kostnaðarsöm. WDM er því mest nýtt í stofnlínusamböndum en er óalgengt í lúkningshluta leigulína.

h) SDH/PDH

57. SDH/PDH eru aðferðir til að samanflétta margar rásir með litla bandvidd í færri rásir

¹⁸ Coarse Wavelength Division Multiplexing og Dense Wavelength Division Multiplexing

með hærri bandvídd og öfugt. SDH stendur fyrir Synchronus Digital Hierarchy og PDH stendur fyrir Plesiochronous Digital Hierarchy. PDH er upprunalegi staðallinn fyrir samfléttingu sem notaður er í 2 Mb/s og 34 Mb/s kerfum en SDH er staðallinn fyrir gagnaflutning í samstilltum (e. synchronous) ljósleiðaranetum með bandvídd yfir 34 Mb/s. SDH notar eftirfarandi samhverfar flutningseiningar (Synchronous Transport Modules. STM) og afkastagetu: STM-1 (155 Mb/s), STM-4 (622 Mb/s), STM-16 (2.5 Gb/s), STM-64 (10 Gb/s), STM-256 (40 Gb/s)).

i) MPLS-TP

58. MPLS-TP er ný þjónusta sem byggir á Ethernet-tækni og er nokkurs konar þróun á eldri SDH-tækni leigulína. MPLS-TP hefur það meðal annars umfram SDH að hægt er að skilgreina mismunandi forgangsröðun gagnapakka. Hvert samband getur haft frátekna tryggða bandbreidd og möguleiki er á samnýtingu bandvíddar eða því að fá veitta umframbandvídd um skamma stund (e. bursting), ásamt aðgreiningu með sýndarnetum (V-LAN). Eins og fram hefur komið er Míla að byggja upp umfangsmikið MPLS-TP net, m.a. í stað þess IP-MPLS nets sem félagið hafði upphaflega aðgang að hjá Símanum í kjölfar framangreindrar sáttar SE og Skipta frá 2013. MPLS-TP kerfi Mílu er einnig ætlað að leysa af hólmi eldra SDH/PDH kerfi félagsins og verða þannig kjarninn í stofnlínupjónustu félagsins.

2.4.3 Afköst leigulína

59. Afköst leigulína fara mikið eftir því hvaða samskiptareglur eru notaðar á þeim ásamt því hvaða tegund flutningsmiðils er notuð. Tafla 2.1 sýnir helstu afköst sem í boði eru fyrir hverja tegund samskiptareglu.

Tafla 2.1. Algengustu flutningsafköst leigulína¹⁹

Samskiptareglur	Algengustu flutningsafköst
IP-MPLS	256 Kb/s, 512 Kb/s, 2 Mb/s, 4 Mb/s, 6Mb/s, 10 Mb/s og 100Mb/s
ATM	2 Mb/s upp í 155 Mb/s
Ethernet	2 Mb/s, 4 Mb/s, 6 Mb/s, 8 Mb/s, 10 Mb/s, 20 Mb/s, 48 Mb/s, 100 Mb/s og 400 Mb/s
Gígabitasambönd (Ethernet)	512 Mb/s til 10 Gb/s
SDH/PDH	64 Kb/s, 128 Kb/s, 256 Kb/s, 512 Kb/s, 2 Mb/s, 45 Mb/s, 155 Mb/s og 622 Mb/s
MPLS-TP	10 Mb/s, 100 Mb/s, 200 Mb/s, 300 Mb/s, 400 Mb/s, 1 Gb/s, 3Gb/s, 10 Gb/s
Bylgjulengdardeiling (WDM, CWDM, DWDM)	Óskilgreint
Svartur ljósleiðari	Óskilgreint

Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

¹⁹ Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða á samskiptareglum og flutningsafköstum.

Afkastageta (gagnaflutningshraðar) sem tilgreind er í ofangreindri töflu er í dæmaskyni. Aðrir flutningshraðar sem boðir eru á stofnlínutengingum falla undir markaðinn, þó þeir séu ekki tilgreindir sérstaklega hér að ofan.

2.4.4 Fyrirfram skilgreindir tengipunktar

60. Línuskipting er ekki innifalin í skilgreiningu leigulína, en það merkir að notandinn getur ekki beint flutningi merkja á aðra nettengipunkta en þá sem tilgreindir eru við pöntun leigulínunnar. Fyrirkomulag þar sem notandi sendir gögn sem beina á til ákvörðunarstaða sem ekki eru tilgreindir við pöntun línunnar, eins og getur átt sér stað í IP VPN þjónustu, fellur ekki undir leigulínur. Leigulína samsvarar þess vegna flutningsgetu milli fastra staða sem ákveðin eru við pöntun línunnar, annað hvort starfsstöðva notanda eða milli notanda og þjónustuaðila. Í báðum tilfellum er línun tileinkuð viðkomandi notanda.

61. Hægt að setja upp leigulínur í fjölrásabúnaði á stofnlínunetum en slíkan búnað er einnig hægt að nota í aðgangsnetum ef svo ber undir. PFS telur að þegar leigulínur eru tengdar frá einum nettengipunkti í marga geti þær talist vera í samræmi við skilgreininguna svo framarlega sem notandinn geti ekki skipt um ákvörðunarstað fyrir hverja einstaka línu. Flutningsgeta á ATM sýndarrásum er einnig talin falla undir skilgreininguna á leigulínum ef sýndarrásirnar eru ákveðnar við uppsetningu leigulínanna. Nokkru öðru máli gegnir um IP net þar sem ákvörðunarstaðurinn ákveðst hverju sinni af IP netfangi sem notandinn hefur valið. Slík notkun samræmist ekki skilgreiningu leigulína. Undantekning á þessu er samband á línu samkvæmt IP staðli þegar tveir nettengipunktar eru tengdir saman líkt og gert er með hefðbundinni leigulínu.

2.5 Niðurstaða PFS um skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði

62. PFS telur að skilgreining á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína eigi í grundvallaratriðum að vera sú sama í dag og árið 2007. Um er að ræða markað fyrir flutningsgetu sem seld er fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Markaðurinn nær yfir línur með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum. Stofnlínur eru oftast byggðar á stafrænni tækni, en í sumum tilfellum eru grunnlínur leigðar án endabúnaðar. Símsstöðvar eru venjulega á milli notendalína og stofnlína á Íslandi sem aðgreinir þær með áþreifanlegum hætti. Stofnlínur eru oftast ljósleiðarastrengir, en hefðbundnir símastrengir og radíósambönd geta einnig fallið undir markaðinn ef þau eru notuð sem stofnlínur.

63. Markaðurinn nær ekki til línuskiptingar, þ.e.a.s. þjónustu sem gerir notanda kleift að velja mismunandi ákvörðunarstað fyrir merkjasendingar hverju sinni sem þær eru sendar. Þjónusta sem tengir einn nettengipunkt við marga getur hins vegar fallið undir markaðinn ef allir punktarnir eru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu þjónustunnar.

64. Nokkur breyting hefur orðið á markaðnum frá fyrri greiningu hvað varðar notkun á einstökum samskiptareglum og flutningsmiðlum. Sumar tæknilausnir eru minna notaðar en árið 2007 en aðrar hafa unnið á. Sömu flutningsmiðlar og samskiptareglur eru þó til staðar á markaðnum nú og árið 2007. Hvað samskiptareglur varðar hefur þróunin verið í þá átt að sífellt fleiri notast við IP-MPLS lausnir. Míla hefur einnig nýverið tekið í notkun MPLS-TP kerfi sem sérstaklega er beint að stofnlínutengingum. Tæknin býður upp á marga þá kosti sem kaupendur hafa leitað eftir í IP-MPLS lausnum, en er að sumu leyti einfaldari í rekstri og sérhæfðari sem burðarner fyrir aðra fjarskiptaþjónustu. MPLS-TP má einnig nota til að líkja

eftir eða endurgera ýmsar gæðaskilgreiningar í Ethernet tengingum til að stýra eða forgangsraða umferð á svipaðan máta og gert er varðandi Ethernet og hentar af þeim sökum vel til að flytja IP umferð á hliðstæðan hátt og með Ethernet. Á hinn bóginn henta eiginleikar MPLS-TP að sumu leyti illa í aðgangsnetum en því betur í stofntengingum en Ethernet hentar vel bæði í stofnnetum og aðgangstengingum.

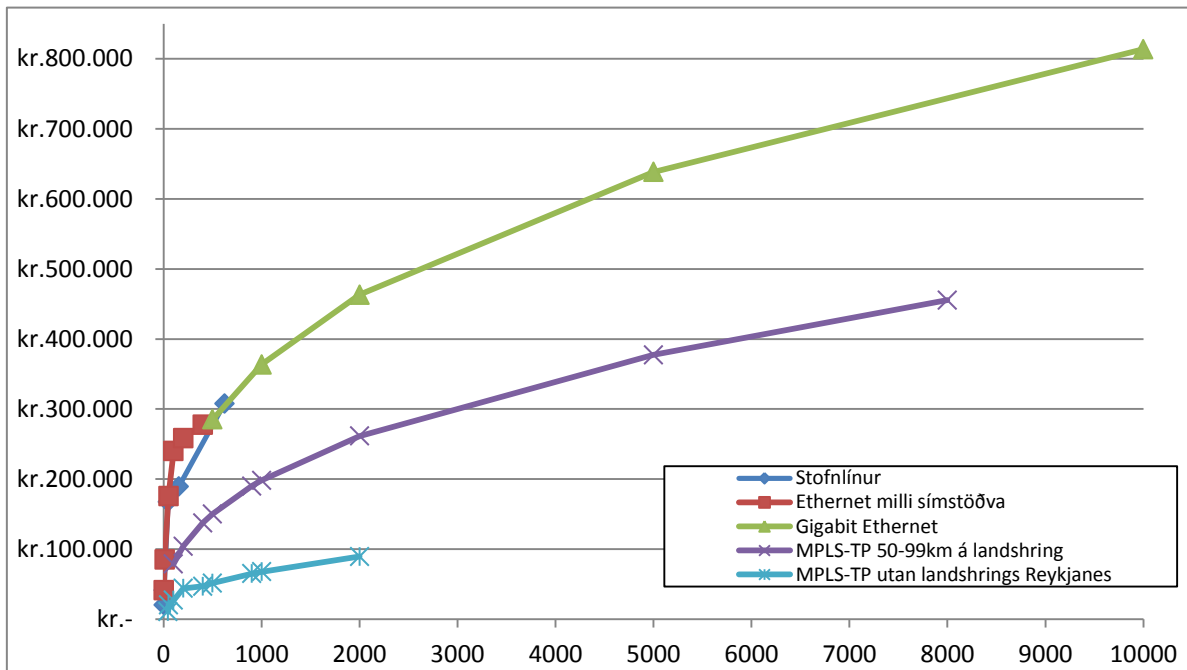
65. Hefðbundin skilgreining leigulínu er að um sé að ræða viðvarandi tengt samband til einkaafnota fyrir leigutakann með samhverfa afkastagetu. Sú skilgreining á uppruna sinn að rekja til hefðbundna símkerfisins og hefur hugtakið verið notað áratugum saman yfir slíkar línur, þó fjölbreytni þeirra hafi aukist með þróun fjarskiptatækninnar og framkomu ljósleiðara og nýrra samskiptahátta sem aukið hafa afkastagetu gagnaflutnings.

66. Til að teljast leigulína þarf þjónusta að uppfylla tiltekin skilyrði, þ.e. að vera varanleg tenging milli tveggja fastra staða, að vera til einkaafnota fyrir þann sem leigir hana og veita samhverfa afkastagetu. Þó afkastageta geti verið mjög breytileg á slíkum línunum verður að telja þær til sama markaðar, þar sem munurinn er stigsmunur en ekki eðlismunur, og samskiptahættir sem veita svipaða afkastagetu eru staðgönguvörur hver við aðra. Það verður þó að hafa í huga að staðganga er líkleg til að vera einátta þegar tengingu með minni afkastagetu er skipt út fyrir tengingu með meiri afkastagetu, og einnig þegar kopartengingum er skipt út fyrir ljósleiðaratengingar. Þegar staðganga er skoðuð út frá leigulínu með SDH-samskiptahætti (hefðbundin stofnlína) sem meginvöru markaðarins við nýrri lausnir svo sem Ethernet samskiptahátt sést að verð eru svo gott sem hin sömu fyrir sambærilega afkastagetu eins og sést á mynd 2.2. Nýja varan á markaði, MPLS-TP, er verðlögð lægra sem Míla hefur skýrt að sé vegna mun hagkvæmari fjárfestingar í búnaði sem og meiri sjálfvirkni í rekstri kerfisins með nýjustu upplýsingatækni í fjarstýringum og eftirliti. Þegar staðganga er frá meginvöru til nýrrar vöru eru báðar taldar til viðkomandi markaðar, þó staðganga sé mögulega ekki hin sama til baka²⁰. Á sama hátt getur fyrirtækið með auknar þarfir uppfært leigulínu sína nokkrum sinnum sem leiðir til nokkurs konar staðgöngukeðju²¹.

²⁰ BoR (12) 52, BEREC report on fixed-mobile substitution in market definition, May 2012.

²¹ BoR (10) 46, BEREC report on relevant market definition for business services, February 2011.

Mynd 2.2. Verðskrá Mílu fyrir 50km stofnlínur



Heimild: Heimasíða Mílu, sept. 2014

67. Þó staðgöngukeðja sé yfirleitt drifin áfram af smásölustigi og heildsala á stofnlínum sé að mestu leyti nýtt af kaupendum til uppbyggingar eigin fjarskiptaneta og sambönd eru í fáum tilfellum endurseld í beinni endursölu til endanotenda, telur PFS ofangreinda staðgöngukeðju eiga við þegar fjarskiptafyrirtæki lítur til stækkunar sambanda sem það kaupir í heildsölu vegna aukinna þarfa við netrekstur sinn. Slík staðgöngukeðja verður því til þess að nýrri samskiptareglur og flutningsmiðlar eru á sama markaði og hinar eldri. Sérstaklega þar sem ekki er alltaf um að ræða umtalsverðan mun á afköstum sambanda á stofnlínum, heldur aukinn sveigjanleika og hagkvæmara rekstrarumhverfi hinna nýrri samskiptareglna.

68. Eftir umfjöllun um þær leiðir sem mögulegar eru til þess að veita leigulínuþjónustu þá er það niðurstaða PFS að þær samskiptareglur og flutningsmiðlar sem eru í notkun í dag og falla undir viðkomandi markað, stofnlínuhluti leigulína, séu eftirfarandi:

Samskiptareglur

- Ósamfasa flutningsháttur (ATM)
- Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (t.d. IP-MPLS)
- MPLS-TP
- Ethernet og Ethernet VLAN
- SDH/PDH
- Bylgjulengdardeiling (WDM, CWDM og DWDM)

Flutningsmiðlar

- Svartur ljósleiðari (án endabúnaðar)
- Kopar (eða aðrir málmþræðir)
- Þráðlaust samband

3.0 Almennt um þróun og stöðu á markaðnum

3.1 Markaðsgreining árið 2007

69. Árið 2007 þegar fyrri greining á markaðnum var birt voru fjögur fyrirtæki eða fyrirtækjasamstæður starfandi á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Þau voru Síminn/Míla, Gagnaveita Reykjavíkur (GR), Fjarski og Tengir. Vodafone hafði fjárfest í stofnlínum á höfuðborgarsvæðinu, en hafði á þessum tíma selt þær til OR. Samkvæmt þeim tölfraeðiupplýsingum sem unnið var með í greiningunni var Síminn með mestu markaðshlutdeildina eða [85-90%]²² af heildartekjum á markaðnum.

70. Skömmu áður en ákvörðun PFS um aðgerðir á markaðnum var birt, var gerð skipulagsbreyting á Símanum með þeim hætti að stofnað var móðurfélag, Skipti hf. og fjarskiptastarfsemi Símans var skipt niður í tvö dótturfélög, þ.e. Símann sem sá að mestu um smásölu og Mílu sem sá um rekstur neta. Skilin milli starfssviða dótturfélaganna voru þó ekki að öllu leyti skýr og var m.a. hluti leigulínuþjónustu áfram hjá Símanum.

71. PFS taldi að samkeppni á viðkomandi markaði takmarkaðist verulega vegna aðgangshindrana. Voru þar helst til nefnd yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp og hætta á óafturkræfum kostnaði hjá nýjum fyrirtækjum. PFS taldi einnig að stærðar- og breiddarhagkvæmni gæti fælt önnur fyrirtæki frá því að hefja rekstur ásamt lóðréttri samþættingu í rekstri Skiptasamstæðunnar. PFS taldi ennfremur að vaxtarhindranir á markaðnum gætu falið í sér aðgangshindrun.

72. PFS taldi að kaupendur á markaðnum hefðu takmarkað val á þjónustuaðilum og að umfang kaupenda væri ekki nægilega mikið til að skapa þeim kaupendastyrk gagnvart seljendum. Eins taldi PFS litlar líkur á því að kaupendur kæmu sér upp sínum eigin stofnlínum á landsvísu í nálægri framtíð.

73. Í kjölfar greiningarinnar voru Síminn og Míla bæði útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og kvaðir lagðar á þau til að ná fram markmiðum fjarskiptalaga um samkeppni á viðkomandi markaði. Kvaðirnar voru eftirfarandi:

- Kvöð um að veita aðgang að stofnlínuhluta leigulína.
- Jafnræðiskvöð.
- Gagnsæiskvöð.
- Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.
- Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

3.2 Núverandi staða á markaðnum

74. Nokkrar breytingar hafa átt sér stað á markaðnum frá því að markaðsgreining fór fram árið 2007. Engin ný fyrirtæki hafa komið inn á markaðinn á síðustu árum. Vodafone sem var á leið út af markaðnum árið 2007 hefur nú komið sér upp stofnlínuþjónustu. Heildsala á leigulínum hjá Skiptasamstæðunni fer nú alfarið fram hjá Mílu. Helstu fyrirtæki sem nú eru starfandi á markaðnum eru Míla, Gagnaveita Reykjavíkur (GR), Vodafone, Orkufjarskipti

²² Vikmörk vegna trúnaðar.

(áður Fjarski), Tengir og Gagnaveita Skagafjarðar²³.

75. Útbreiðsla stofnlínuneta ofangreindra fyrirtækja hefur ekki aukist mikið á undanförunum árum, ef undan er skilið net Vodafone og Tengis. Árið 2010 tók Vodafone á leigu ljósleiðarabráð í streng í eigu NATO sem nær hringinn í kringum landið og jók þar með verulega við stofnlínunet sitt. Hafa verður þó í huga að ljósleiðarahringur Vodafone er þráður í sama streng og lagður var af Símanum fyrir um þremur áratugum. Því er ekki um að ræða nýja útbreiðslu stofnlínunets, heldur nýjan aðila í rekstri sambanda á sömu leiðum og fyrir voru. Vodafone hefur því ekki komið sér upp eigin flutningsleiðum fyrir utan ljósleiðarahringinn. Fyrir utan ljósleiðarahringinn er Míla eina fyrirtækið sem rekur stofnlínunet á stórum landssvæðum. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum er því nauðsynlegt að fá aðgang að kerfum Mílu til að ná til endanotenda.

Míla

76. Míla er sem fyrr langstærsta fyrirtækið á stofnlínemarkaðnum, með útbreiddasta netið og mestu markaðshlutdeildina. Míla er hluti af Skiptasamstæðunni og er systurfyrirtæki Símans en var áður hluti af Símanum og þar áður Póst- og Símamálastofnun á meðan sú stofnun var til og hafði einkarétt á fjarskiptaþjónustu. Árið 2007 var Míla skilin frá annarri starfsemi Símans. Frá uppskiptingu til þessa dags hafa bæði félögin verið rekin sem dótturfyrirtæki Skipta hf., en fyrir dyrum stendur að móðurfyrirtækið Skipti verði sameinað Símanum og Míla verði því að dótturfyrirtæki Símans, helsta viðskiptavinar síns. Míla sér um rekstur netkerfisins og sölu á heildsöluáðgangi að því, en um aðra þjónustu til einstaklinga og fyrirtækja sér Síminn. PFS hefur litið svo á að þessi fyrirtæki, Míla og Síminn, teljist sem ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar og sterk staða annars þeirra á markaði yfirferist á hitt.

77. Frá stofnun Mílu hafa skilin á milli leigulínuþjónustu Mílu og Símans verið nokkuð á reiki. Þegar greining var gerð á leigulínumörkuðum árið 2007 var nýbúið að stofna Mílu sem átti að hafa það hlutverk að sjá um rekstur neta og heildsöluþjónustu, en þrátt fyrir það var hluti af stofnlínuþjónustu Skiptasamstæðunnar áfram hjá Símanum, þ.m.t. IP-MPLS kerfið. Árið 2012 var stærri hluti stofnlínuþjónustunnar færður til Símans, en í kjölfar fyrrgreindrar sáttar Skiptasamstæðunnar og Samkeppniseftirlitsins árið 2013 var öll heildsala á leigulínum færð til Mílu.²⁴

78. Míla hefur yfir að ráða útbreiddasta stofnlínuneti landsins. Netið nær til allra byggðra svæða á landinu. Netið liggur m.a. í hring í kringum landið og út frá hringtengingunni liggja fjölmargar flutningsleiðir til stærri og minni byggðarlaga. Burðargeta netsins er mikil og varaleiðir eru til staðar á flestum stöðum. Fyrirtækið býður fjölbreytta þjónustu sem er allt frá elstu gerðum fjarskipta, talsíma og hliðrænna leigulína, til nýjustu stafrænnar tækni á ljósleiðaratengingum.

79. Míla býr að netkerfi, bæði heimtauganeti og stofnlínum sem nær til svo að segja alls landsins og var upphaflega byggt upp fyrir talsmann. Sameiginlega geta bæði Míla og Síminn boðið upp á víðtæka þjónustu um land allt, nánast óhád búsetu notenda. Míla er því í þeirri aðstöðu að nær ómögulegt er fyrir samkeppnisaðila samstæðunnar að vera ekki viðskiptavinir Mílu þegar slíkur aðili vill nálgast neytendur og fyrirtæki, sérstaklega á landsvísu.

²³ Míla keypti GS árið 2013 og rekur það enn sem sjálfstætt fyrirtæki.

²⁴ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013.

Mynd 3.1. Stofnlínunet Mílu



Heimild: Míla ehf.

80. Á mynd 3.1. má sjá útbreiðslu stofnlínunets Mílu í stórum dráttum. Netið er byggt að stærstum hluta á ljósleiðara. Ljósleiðarahringurinn í kringum landið var upphaflega lagður í samvinnu við NATO sem notaði þræði í strengnum til þess að tengja saman ratsjárstöðvar sínar víðsvegar um landið. Í strengnum eru átta þræðir og þar af á Míla fimm²⁵.

Gagnaveita Reykjavíkur

81. Gagnaveita Reykjavíkur (GR), sem er að fullu í eigu veitufyrirtækisins Orkuveitu Reykjavíkur (OR)²⁶, hefur undanfarin ár lagt ljósleiðaranet á því svæði sem OR þjónar. Net GR er enn í uppbyggingu og var gert ráð fyrir að lokið yrði við að ljósleiðaravæða þau svæði sem GR hafði skuldbundið sig til í árslok 2014. Umrædd uppbyggingaráform GR taka þó að svo stöddu ekki nema að litlu leyti til ýmissa stórra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eins og Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Kópavogs og Mosfellsbæjar. Fari GR í framkvæmdir í þeim sveitarfélögum er ljóst að þær munu taka nokkur ár. Ekki er gert ráð fyrir uppbyggingu netsins út fyrir Suð-Vesturland. Meðfylgjandi mynd sýnir útbreiðslu stofnlínunets GR. GR er ekki með sérstaka heildsöluverðskrá á samböndum sínum en gerir tilboð hverjum sinni samkvæmt óskum kaupenda. Kaupendur sambanda geta því jöfnum höndum verið fyrirtæki

²⁵ Míla og fyrirrennarar þess fyrirtækis hafa ávallt séð um rekstur og viðhald á öllum þráðum strengsins. Með samningi á milli Mílu og utanríkisráðuneytisins á árinu 2013 var formlega kveðið á um eignarhald á umræddum 8 þráðum og réttindi og skyldur sem þeim fylgja. Míla fer með eignarhald á 5 þessara þráða en utanríkisráðuneytið hefur umsjá með þremur fyrir hönd Atlantshafsbandalagsins (NATO). Þá kom fram að Míla myndi þjónusta umrædda 3 þræði í umsjá ríkisins. Innifalið í þeim samningi væri almennt viðhald og þjónusta við þræðina, auk reksturs á búnaði sem þjónustar loftvarnarkerfi Íslands. Um var að ræða endurnýjun á fyrri samningi aðila.

²⁶ Í október 2012 samþykkti borgarstjórn Reykjavíkur að veita stjórn OR heimild til að hefja undirbúning að sölu á allt að 49% hlutar í GR.

sem nota sambönd til eigin þarfa og fjarskiptafyrirtæki sem byggja netkerfi sín á viðkomandi samböndum og nýta þau til veitingu þjónustu til endanotenda sinna.

Mynd 3.2. Stofnlínunet GR



Heimild: Gagnaveita Reykjavíkur.

Orkufjarskipti

82. Orkufjarskipti er fyrirtæki í jafnri eigu Landsvirkjunar og Landsnets. Félagið var stofnað 12. desember 2011 en fyrir þann tíma sá fyrirtækið Fjarski um starfsemina. Hlutverk Orkufjarskipta er að reka fjarskiptakerfi fyrir raforkukerfin í landinu á öryggismiðuðum forsendum. Félagið starfar í raun ekki sem þjónustuveitandi á viðkomandi markaði, en leigir svartan ljósleiðara (e. dark fiber) til fjarskiptafyrirtækja sem það nýtir ekki í eigin þágu vegna raforkukerfa. Möguleikar fjarskiptafyrirtækja til nýtingar á netkerfi Orkufjarskipta eru því takmarkaðir af sérhæfðri útbreiðslu netsins. Eins og sést á mynd 3.3 þá er net Orkufjarskipta aðallega byggt til samtenginga milli virkjana Landsvirkjunar og dreifikerfis Landsnets og er að stærstum hluta stofnlínur. Netið er því að mestum hluta utan alfaraleiða og á hálendi.

Mynd 3.3. Netkerfi Orkufjarskipta



Heimild: Orkufjarskipti.

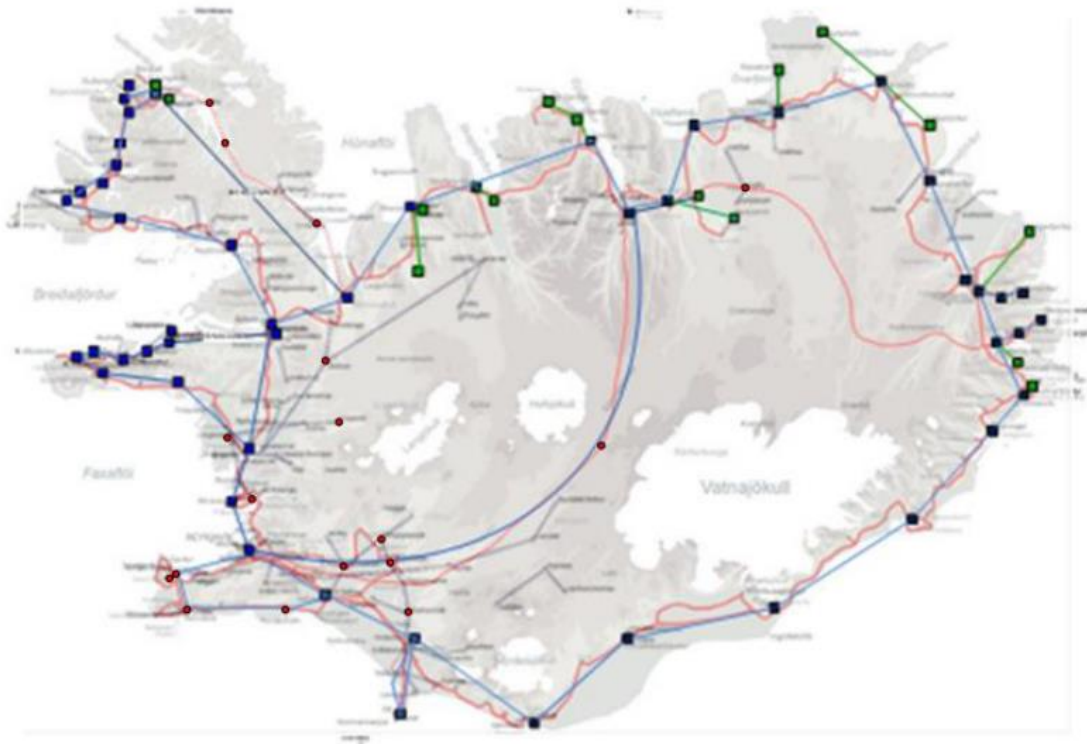
Tengir

83. Tengir er fyrirtæki sem var stofnað á Akureyri árið 2002 af Norðurorku hf., Línu-neti hf., Fjarska ehf. og Íslandssíma hf. Tilgangur fyrirtækisins er að sinna fjarskiptamálum á Eyjafjarðarsvæðinu. Stærsta verkefni Tengis hefur verið að ljósleiðaravæða öll heimili á Akureyri. Einnig hefur Tengir staðið fyrir því að leggja ljósleiðara á milli bæjarfélaga í nágrenni Akureyrar og nær net Tengis nú til Dalvíkur, Ólafsfjarðar, Siglufjarðar og Grenivíkur. Auk þess nær kerfið inn Eyjafjörðinn að Djúpadal og yfir Vaðlaheiði að Dæli.

Vodafone

84. Vodafone varð til árið 2003 við sameiningu nokkurra félaga sem höfðu starfað á fjarskiptamarkaðnum í nokkur ár. Þessi félög voru Íslandssími, Tal, Lína.Net, Halló, og Margmiðlun. Lengi vel var Vodafone hluti af fyrirtækjasamsteypu þeirri sem kennd var við Teymi hf., en því félagi hefur verið skipt upp. Vodafone hafði komið sér upp stofnlínum á Suð-Vestur horni landsins fyrir árið 2007, en seldi síðar stofnlínur sínar til OR/GR og var á leið út af heildsölumörkuðum fyrir leigulínur þegar fyrri greining PFS á þessum markaði fór fram. Á árinu 2010 samdi Vodafone við Varnarmálastofnun um leigu á einum þræði í eigu NATO í ljósleiðarahringnum í kringum landið til 10 ára. Vodafone hefur því tengingu við þá staði sem liggja á hringnum, en almennt ekki við staði utan hans nema á Suð-Vestur horninu þar sem fyrirtækið leigir ýmsan netaðgang, mestmegnis hjá GR. Fyrirtækið starfar ekki á heildsölumarkaðnum á grundvelli eigin ljósleiðaranets, heldur leigir framangreindan þráð auk þráða og sambanda hjá öðrum netrekendum og nýtir til uppbyggingar eigin þjónustu (t.d. með IP-MPLS samskiptahætti) til endanotenda og í heildsölu. Vodafone gerir alla jafna ekki greinarmun á kaupendum gagnaflutningsþjónustu sinnar, þ.e. hvort um sé að ræða skráð fjarskiptafyrirtæki eða ekki, og hefur ekki sérstaka heildsöluverðskrá í boði, en gefur tilboð í ýmsa þjónustu samkvæmt óskum kaupenda hverju sinni.

Mynd 3.4. Netkerfi Vodafone

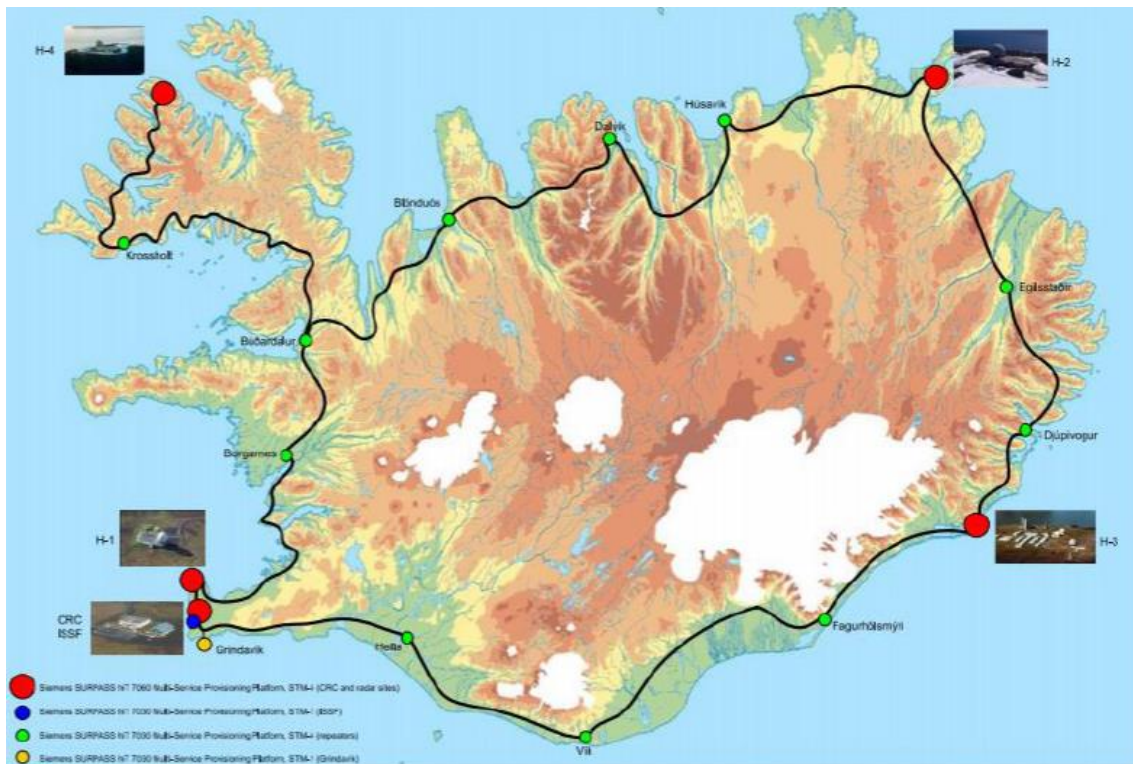


Heimild: Vodafone.

85. Míla kvartaði til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) vegna framangreinds útboðs á NATO strengnum árið 2010 á þeirri forsendu að samningurinn fæli í sér ríkisaðstoð þar sem um væri að ræða leigu undir kostnaðarverði að mati kæranda. ESA komst að þeirri niðurstöðu árið 2012 að samningurinn fæli ekki í sér ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins. Þeirri ákvörðun var vísað til EFTA-dómstólsins sem felldi viðkomandi ákvörðun úr gildi með dómi í janúar 2014 og ESA tók því málið aftur til rannsóknar. ESA hefur nú komist að þeirri bráðabirgðaniðurstöðu að samningurinn kunni að fela í sér ríkisaðstoð vegna efasemda um að markaðsverð hafi verið greitt fyrir leigu ljósleiðarans. Ekki er um endanlega niðurstöðu að ræða og hefur ESA kallað eftir athugasemdum hagsmunaaðila.²⁷ Þó óvissa sé um stöðu Vodafone á viðkomandi markaði er samningur Vodafone um leigu á þræði NATO í ljósleiðarahringnum í gildi og gengur PFS út frá því að svo verði á gildistíma þessarar markaðsgreiningar.

²⁷ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/nr/2304>.

Mynd 3.5 – Ljósleiðarahringur NATO og Mílu



Heimild: Vodafone.

3.2.1 Samantekt um núverandi stöðu á markaði

86. Eins og fram kemur hér að framan eru aðilar á markaði í mjög misjafnri stöðu. Míla rekur eigið landsdekkandi net og býður heilsteyppt net og bæði breitt og djúpt þjónustuframboð. Þó að net Orkufjarskipta nái á milli landshluta er það fyrst og fremst byggt upp í þeim tilgangi að þjóna virkjana- og dreifingarstöðum raforku vegna þarfa eigenda fyrirtækisins. Orkufjarskipti hegðar sér í raun ekki sem þjónustufyrirtæki í samkeppni á viðkomandi markaði en leigir út svartan ljósleiðara til þeirra sem eftir því sækjast ef lausir þræðir eru fyrir hendi sem félagið hyggst ekki nota í þágu eigenda sinna. Leigjendur þurfa því að fjárfesta í og reka eigin ljósendabúnað og netskipta á tengipunktum Orkufjarskipta og útvega sér sambönd að tengipunktunum, en þeir eru víðast hvar utan alfaraleiða. Vodafone leigir einn af þráðum NATO í hringnum og þræði og sambönd hjá öðrum þjónustuaðilum utan hringins. Vodafone leggur til ákveðinn virðisauka í netrekstri sínum að stóru leyti í formi virks netbúnaðar og aðgengi að samskiptaháttum, t.d. IP-MPLS samskiptahætti. Þar sem Vodafone byggir net sitt nær eingöngu á grunnnetum annarra netrekanda verður að telja aðkomu fyrirtækisins að viðkomandi markaði fremur takmarkaða. GR hefur sótt fram en er takmarkað af veitusvæði eigenda síns, OR, og hefur engin áform um frekari útbreiðslu utan þess svæðis.

87. Orkufjarskipti og GR eru vegna eigenda sinna bundin af ákvæðum 36. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, m.a. um bann við niðurgreiðslu á fjarskiptarekstri af einkaleyfisstarfsemi viðkomandi orkufyrirtækja, sem takmarkar samkeppnislegt svigrúm umræddra fyrirtækja, t.d. hvað varðar þátttöku í verðsamkeppni. Að einhverju leyti á þetta einnig við um Tengi á Eyjafjarðarsvæðinu.

88. Eins og lýst er hér að ofan er starfsemi keppinauta Mílu á viðkomandi markaði ýmsum takmörkunum háð. Fjöldi fyrirtækja á markaðnum er því ekki að öllu leyti lýsandi fyrir stöðu samkeppni á markaðnum.

4.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

4.1 Almenn

89. Landfræðilegur markaður nær yfir landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði fyrir samkeppni eru nægilega einsleit til að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin. Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Það er hefð fyrir því að afmarka landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta, auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.²⁸

90. Í samræmi við leiðbeiningar ESA verður að taka tillit til og skilgreina markaðinn sem það landssvæði þar sem að viðkomandi vara er boðin til viðskiptavina með svipuðum og nægjanlega einsleitum samkeppnisskilyrðum. Þegar markaðir eru skilgreindir landfræðilega er ekki nauðsynlegt að samkeppnisskilyrði fjarskiptafyrirtækja séu nákvæmlega þau sömu. Nægilegt er að þau séu svipuð eða nægilega lík og því eru það aðeins svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru raunverulega ólík sem geta ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn.

91. Meðal þátta sem skipta máli við mat á landfræðilegum markaði eru eðli og einkenni viðkomandi vöru eða þjónustu, hugsanlegar aðgangshindranir og/eða neytendavenjur, fjöldi þjónustuaðila, greinilegur munur á markaðshlutdeild fyrirtækja á viðkomandi svæði og aðliggjandi svæðum eða verulegur verðmunur á milli svæða. Þá má skoða hvort munur sé á markaðssetningu og/eða gæðum þjónustu á milli landssvæða.

92. ERG (nú BEREC) gaf á árinu 2008 út leiðbeiningar sem fela í sér sameiginlega afstöðu um ýmis atriði varðandi landfræðilega skiptingu markaða.²⁹ Þar kom m.a. fram að aukin útbreiðsla og aukin markaðshlutdeild nýrra fjarskiptaneta gæti sums staðar hafa leitt til þess að samkeppnisskilyrði væru orðin mismunandi milli einstakra landssvæða innan sama ríkis. Ef vafi gæti leikið á því að landið væri allt einn markaður væri ráðlegt að byrja á því að framkvæma einfalda forathugun á markaðsskilyrðum þar sem litið væri á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu milli svæða og einsleitni samkeppnisaðstæðna könnuð með tilliti til útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, verðlagningar og eiginleika þjónustu. Ef niðurstöður forathugunar bentu til þess að ekki væri um mismunandi markaðssvæði að ræða væri ekki ástæða til að framkvæma ítarlegri greiningu.

93. Samkvæmt leiðbeiningum ERG væru þau atriði sem helst gætu bent til þess að þörf væri á ítarlegri greiningu eftirfarandi:

- Eitt eða fleiri fjarskiptafyrirtæki önnur en fyrrum einkaleyfishafi, hefðu umtalsverða útbreiðslu neta, en þó ekki landsdekkandi og yllu umtalsverðum samkeppnislegum þrýstingi á þeim svæðum sem þau störfuðu á.

²⁸ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum.

²⁹ ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

- Fyrrum einkaleyfishafi væri með mismunandi gjaldskrá eftir landssvæðum, eða ef hann væri með eina gjaldskrá fyrir allt landið og umtalsverður munur væri á þeirri gjaldskrá og gjaldskrá keppinauta þar sem þeir væru til staðar.
- Framboð þjónustutegunda væri mismunandi eftir landssvæðum.

94. BERIC endurskoðaði framangreindar leiðbeiningar ERG frá 2008 sumarið 2014³⁰. Þar kemur fram að BERIC telur að leiðbeiningarnar frá 2008 eigi ennþá vel við, en í hinu nýja skjali er lögð sérstök áhersla á markaði fyrir aðgangsnét og breiðbandsaðgang. Í kafla IV. B. er fjallað um helstu þætti sem bent geta til þess að gera þurfi greiningu á landfræðilegri skiptingu. Ráðlagt er að fjarskiptaeftirlitsstofnanir kanni einsleitni landssvæða með tilliti til:

- Útbreiðslu neta.
- Samkeppnislegs þrýstings frá netum nýrra fyrirtækja.
- Mismunandi framboðs þjónustu og skilmála.
- Fjölda smásöluaðila á hverju svæði og hlutdeild þeirra.
- Mismunandi verðlagningu eftir svæðum.

95. Í hinu nýja skjali BERIC eru taldir upp þeir þjónustumarkaðir sem helst eru taldir geta fallið undir landfræðilega skiptingu. Það eru allt markaðir sem tengjast aðgangsnétum með einum eða öðrum hætti og þá helst bitastraumsmarkaðurinn (markaður 5). Ennfremur eftirtaldir markaðir; Aðgangur að föstum aðgangsnétum (markaður 4), lúkningarluti leigulína (markaður 6) og aðgangur að fasta talsímanetinu.³¹

96. Í leiðbeiningum ERG frá 2008 kom fram varðandi stofnlínuhluta leigulína að ákvarðanir um fjárfestingar í slíkum línunum miðuðust frekar við áfangastaði heldur en tiltekin svæði og því gæti verið viðeigandi að skoða skiptingu eftir tilteknum leiðum fremur en eftir landssvæðum.³²

97. Í leiðbeiningum ERG kom ennfremur fram að aðstæður innan tiltekins lands gætu verið mismunandi upp að ákveðnu marki, án þess að hægt væri að afmarka smærri landfræðilega markaði. Í slíkum tilfellum gæti þurft að gera greinarmun á svæðum innan markaðarins með þeim hætti að beita mismunandi kvöðum eftir aðstæðum.³³

4.2 Landfræðilegur markaður stofnlínuhluta leigulína

98. Í greiningu á markaðnum árið 2007 komst PFS að þeirri niðurstöðu að skipta ætti landinu í tvö markaðssvæði, höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðina hins vegar. Þessi skipting var grundvölluð á því að á höfuðborgarsvæðinu voru til staðar tvö stofnlínunet þ.e. net GR/OR og net Skiptasamstæðunnar, en í öðrum landshlutum var yfirleitt aðeins eitt net til staðar. ESA gerði athugasemdir við þessa niðurstöðu PFS og taldi hana ekki byggða á nægilegum rannsóknum. ESA gerði þó ekki meira í málinu þar sem þetta atriði hafði ekki áhrif á niðurstöðu markaðsgreiningarinnar, þ.e. að Míla/Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum en önnur fjarskiptafyrirtæki ekki.

³⁰ BERIC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, 5. júní 2014.

³¹ Sjá kafla V í BERIC Common Position.

³² Sjá bls. 11 í leiðbeiningum ERG.

³³ Sjá bls. 6 í leiðbeiningum ERG.

99. PFS telur ástæðu til að endurskoða landfræðilega skiptingu markaðarins, m.a. í ljósi breytinga á útbreiðslu neta. Eins og fram kom í kafla 3 hefur uppbygging nýrra stofnlínuneta ekki verið mjög mikil frá því að fyrri greining á markaðnum fór fram. Einhverju hefur þó verið bætt við þau net sem fyrir voru á markaðnum, t.d. hefur Tengir lagt stofnlínur á Akureyri og á Eyjafjarðarsvæðinu. Það sem mestu hefur breytt varðandi útbreiðslu stofnlínuneta er þó leigusamningur sem Vodafone gerði um einn af þráðum NATO í ljósleiðarahringnum í kringum landið. Með tilkomu þessarar viðbótar við net Vodafone eru nú í boði tvær stofnlínutengingar til mun fleiri staða en var árið 2007. Net Vodafone liggur hringinn í kringum landið, en það er þó ekki tengt öllum þéttbýlisstöðum. Þeir þéttbýlisstaðir sem liggja ekki nálægt ljósleiðarahringnum hafa flestir aðeins tengingu um net Mílu. Sama á við um mest allt dreifbýli. Hafa ber þó í huga að lagnaleiðir Vodafone á hringnum eru hinar sömu og Síminn hefur haft um áratuga skeið og Míla hefur nú yfir að ráða. Ekki er því um nýtt net að ræða í beinum skilningi með þessari aðkomu Vodafone að stofnlínemarkaði, heldur frekar að Vodafone hafi útvegað sér ný aðföng í uppbyggingu stofnlínubjónustu sinnar með aðgangi að ljósleiðaranetum í eigu annarra.

100. Á nokkrum svæðum eða lagnaleiðum eru til staðar fleiri en tvö stofnlínunet. Á Suð-Vestur horninu liggja net Mílu, GR og Vodafone og í nágrenni Eyjafjarðar eru net Mílu, Vodafone, Orkufjarskipta og Tengis. Það þýðir þó ekki að hægt sé að velja á milli heildsölufyrirtækja á öllum leiðum á þessum landssvæðum, enda fara þessi net í mörgum tilfellum mismunandi leiðir um þessi svæði og mismunandi aðgengi er að eintökum leiðum. Net Orkufjarskipta liggur frá höfuðborgarsvæðinu um hálendið og eru helstu tengingar þess við önnur þéttbýlissvæði á Akureyri og Reyðarfirði. Þrjár stofnlínutengingar liggja því á milli Reykjavíkur, Akureyrar og Reyðarfjarðar um net Mílu, Vodafone og Orkufjarskipta, þó þannig að net Mílu og Vodafone eru á sama ljósleiðarahring.

101. Að mati BEREC er það lykilþáttur í því að tryggja virka samkeppni að netrekendur séu fleiri en tveir á tilteknu svæði og að koma með því í veg fyrir myndun óæskilegrar fákeppni.³⁴ Slík staða er í raun ekki fyrir hendi á Íslandi nema á tiltölulega afmörkuðum svæðum sem dreifast óskipulega um landið og þeir netrekendur sem eru til staðar eru auk þess í mjög mismunandi aðstöðu til þátttöku í virkri samkeppni. Í þessu samhengi má benda á að þar sem um þrjá aðila er að velja hér á landi er Vodafone einn þeirra, en fyrirtækið er eins og áður segir ekki eiginlegur netrekandi, heldur byggir þjónustu sína á þráðum og samböndum leigðum af hinum tveimur.

102. PFS telur að með aukinni útbreiðslu stofnlínuneta sé nú ekki eins afgerandi munur á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni eins og var árið 2007. Þó að enn sé töluverður hluti byggðarlaga sem aðeins hefur tengingu frá einu fyrirtæki, eru komin a.m.k tvö net á hluta byggðra svæða. PFS telur að þessi staða bendi til þess að líta eigi á landið allt sem einn landfræðilegan markað út frá útbreiðslu fjarskiptaneta. Þegar kemur að tengingum út fyrir sjálfan hringinn á landsbyggðinni er Míla hins vegar oft eini valkosturinn í boði, nema í staðbundnum netum þeirra aðila sem fyrr eru taldir.

103. Rétt er að skoða aðstæður hér á landi með hliðsjón af þeim atriðum sem talin eru geta bent til landfræðilegrar skiptingar skv. fyrrgreindum leiðbeiningum ERG og BEREC. Þau atriði sem helst þarf að skoða í upphafi eru eftirfarandi:

³⁴ Sjá BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, 5. júní 2014.

- Eitt eða fleiri fjarskiptafyrirtæki önnur en fyrrum einkaleyfishafi, hafa umtalsverða útbreiðslu neta, en þó ekki landsdekkandi og valda umtalsverðum samkeppnislegum þrýstingi á þeim svæðum sem þau starfa.
- Mismunandi gjaldskrá eftir landsvæðum.
- Mismunandi framboð þjónustu og mismunandi skilmálar
- Mismunandi fjölda smásöluaðila á hverju svæði og hlutdeild þeirra.

104. Það er vafamál hvort hægt er að telja útbreiðslu stofnlínuneta annarra en Mílu umtalsverða. Það er helst net GR sem getur talist hafa umtalsverða útbreiðslu. Netið liggur á milli þéttbýlisstaða á Suð-Vestur horninu og innan þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu. Það nær til fjarskiptavirkja sem þjóna umtalsverðum fjölda notenda, en útbreiðsla þess að flatarmáli getur tæplega talist umtalsverð á landsvísu. Önnur net eru ýmist svæðisbundin eins og á Eyjafjarðarsvæðinu eða liggja á tilteknum lengri leiðum eins og net Vodafone og Orkufjarskipta. Samkeppnislegur þrýstingur frá þessum netum er til staðar að einhverju marki en virðist ekki mjög mikill í ljósi þeirra yfirburða sem Míla hefur viðhaldið í markaðshlutdeild.

105. Verðlagning og skilmálar fjarskiptafyrirtækja á stofnlínumarkaði eru sambærileg alls staðar á landinu. Stofnlínur eru almennt verðlagðar eftir lengd og flutningsgetu.

106. Sama tækni og staðlar eru almennt í boði um allt land. Skilmálar eru ennfremur þeir sömu alls staðar á landinu.

107. PFS telur fjölda smásöluaðila ekki eins sterka vísbendingu um landfræðilega skiptingu á stofnlínumarkaði og á þeim mörkuðum tengdum aðgangsneta sem aðallega er fjallað um í leiðbeiningum ERG og BERE. Samt sem áður er rétt að geta þess að fjöldi smásöluaðila á fjarskiptaþjónustu er yfirleitt sá sami á flestum stöðum á landinu.

108. Einn þeirra þátta sem almennt er horft til varðandi landfræðilega afmörkun markaða er lögsagnarumdæmi þess lagaramma sem gildir um viðkomandi starfsemi. Hér á landi er öllum frjálst að stunda fjarskiptastarfsemi hvar sem er á landinu. Ekki þarf sérstakt leyfi frá stjórnvöldum til þess að starfrækja fastlínunet og hafa því allir netrekendur almenna heimild til að starfa á öllu landinu. Til þess að leggja slík net þarf að afla leyfis skipulagsyfirvalda og landeigenda eftir atvikum. Sama löggjöf gildir um lagningu og starfrækslu fjarskiptaneta alls staðar á landinu og eru skilyrði fyrir starfsemi að því leyti sambærileg í öllum landshlutum.

109. Ekki verður séð að grundvallarmunur sé á þörfum kaupenda á mismunandi landssvæðum. Kaupendur á heildsölumarkaði eru fjarskiptafyrirtæki sem annað hvort nota stofnlínur sem aðföng í almennri fjarskiptaþjónustu eða útsendingarþjónustu. Flest þessara fyrirtækja starfrækja þjónustu um allt land. Það er því ekki hægt að greina sérstaka hópa kaupenda á afmörkuðum landssvæðum sem hafa aðrar þarfir en kaupendur á öðrum svæðum.

Á grundvelli ofangreindra atriða telur PFS að ekki þurfi að fara fram ítarlegri greining á landfræðilegum aðstæðum héraðs á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Samkeppnis skilyrði eru ekki lengur nægjanlega misjöfn milli einstakra landssvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að heildsölumarkaður fyrir stofnlínur nái til landsins alls³⁵.

³⁵ Þess má geta að af þeim 11 ríkjum utan Íslands sem ennþá greina viðkomandi markað eru aðeins 2 ríki

5.0 Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði (Þriggja skilyrða prófið)

5.1 Almenn

110. Samkvæmt 16. og 17. gr. laga um fjarskipti skal skilgreining og greining markaða fara fram í samræmi við skuldbindingar skv. EES samningnum. Í reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 741/2009 er innleidd sú aðferðafræði sem lýst er í tilmælum ESA um viðkomandi markaði og í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningu. Í reglugerðinni er að finna upptalningu á þeim mörkuðum sem ESA skilgreinir í tilmælum sínum og í 4. gr. reglugerðarinnar er fjallað um þau skilyrði sem markaðir þurfa að uppfylla svo að til greina komi að beita kvöðum á þeim skv. VII. kafla laga um fjarskipti nr. 81/2003.

111. Heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14) hefur verið felldur af lista í tilmælum ESA yfir þá markaði sem fyrirfram eru taldir skorta samkeppni. Þrátt fyrir að markaðurinn sé ekki lengur í tilmælum ESA leiðir það þó ekki sjálfkrafa til þess að möguleikar á inngripum stjórnvalda séu ekki fyrir hendi á Íslandi. Taka þarf markaðinn til skoðunar að nýju þar sem PFS hefur þegar útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og ákveða þarf hvort sú útnefning eigi að gilda áfram eða falla niður. Aðstæður kunna að vera slíkar hér á landi að markaðurinn uppfylli skilyrði til þess að lagðar verði á kvaðir, þó svo að það hafi almennt ekki verið talið eiga við í aðildarríkjum EES þegar tilmælin voru endurskoðuð³⁶. Í 21. og 22. tölul. aðfararorða tilmæla ESA frá 2008 er fjallað um tilvik þar sem eftirlitsstofnanir kunna að hafa ástæðu til að víkja frá tilmælunum. Þar kemur m.a. fram að ef markaður sem var í tilmælunum frá 2004 er ekki í nýju tilmælunum getur fjarskiptaeftirlitsstofnun tekið til skoðunar hvort hann uppfylli ennþá skilyrði fyrir fyrirfram kvöðum miðað við aðstæður í viðkomandi landi.

112. Þetta þýðir að ef PFS telur að aðstæður séu þannig hér á landi að staðan á einhverjum þeirra markaða sem fallið hafa úr tilmælunum sé frábrugðin því sem almennt gerist á EES svæðinu, þannig að aðgönguhindranir séu enn verulegar, samkeppni ekki fyrirsjáanleg í nánustu framtíð og að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að leysa vanda markaðarins, þá getur PFS óskað eftir samþykki ESA fyrir því að taka viðkomandi markað til skoðunar með það fyrir augum að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og taka ákvörðun varðandi kvaðir. PFS getur lagt fyrir ESA í einu lagi mat á því hvort markaðurinn uppfylli skilyrðin þrjú,³⁷ greiningu á markaðnum og lýsingu á fyrirhuguðum kvöðum ef skilyrði eru til að leggja slíkar kvaðir á.

113. Við mat á því hvort markaður uppfylli enn skilyrði þess að til greina komi að beita fyrirfram (ex ante) kvöðum gagnvart fyrirtækjum á markaðnum,³⁸ skal beita sömu

(Króatía og Bretland) sem skipta markaðnum eftir landssvæðum, en í Bretlandi helgast skiptingin af sögulegum aðstæðum þar sem Hull svæðið er sérstakt svæði þar sem þar hefur svæðisbundið fyrirtæki starfað mjög lengi.

³⁶ Að Íslandi meðtöldu eru 12 ríki sem ennþá útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

³⁷ Þriggja skilyrða prófið (e. Three criteria test).

³⁸ Sjá 6., 7. og 15. gr. rammatilskipunar, 6. og 22. tl. aðfaraorða tilmæla ESA um viðkomandi markaði frá 2008 og kafla 2.2. og 2.3 í skýringum (Explanatory Memorandum) með til mælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2007.

aðferðafræði og beitt var þegar markaðir voru valdir í tilmælin. Skilyrðin þrjú sem viðkomandi markaðir þurfa að uppfylla eru eftirfarandi:³⁹

- 1) Að um sé að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir, hvort sem þær eiga sér skipulagslegar, lagalegar eða stjórnsýslulegar orsakir. Horfa þarf til þess hvort unnt sé að yfirvinna slíkar hindranir á tímabilinu sem miðað er við, með tilliti til þess hvað fjarskiptamarkaðir eru sveigjanlegir.
 - a. Aðgangshindranir varðandi skipulag eða formgerð markaðar geta t.d. tengst umfangi fjarskiptanets, óafturkræfum kostnaði og yfirráðum yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp.
 - b. Lagalegar eða stjórnsýslulegar hindranir geta t.d. tengst tíðniúthlutunum.
- 2) Að ekki sé að vænta virkrar samkeppni á tímabilinu sem miðað er við. Í tengslum við þetta þarf meðal annars að rannsaka samkeppnisskilyrðin sem að ríkja innan aðgangshindrananna.
- 3) Að beiting gildandi samkeppnisréttar myndi ekki nægja ein og sér til að bæta úr þar sem markaðurinn hefur brugðist. Eftirfarandi atriði geta bent til þess:
 - a. Ef umfangsmiklar aðgerðir þarf til að leiðrétta markaðsbrest.
 - b. Ef hafa þarf afskipti tiltölulega oft og án tafa.
 - c. Ef sérstakar aðgerðir þarf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika.

Markaður þarf að uppfylla öll ofangreind skilyrði til þess að til greina komi að beita kvöðum skv. 27.-32. gr. laga um fjarskipti.

114. Eftirfarandi er athugun PFS á því hvort þessi skilyrði eigi við um heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína í ljósi aðstæðna hér á landi. Fjallað er um hvernig ofangreind tilmæli ESA falla að núverandi aðstæðum á viðkomandi markaði hér á landi.

115. Í skýringum með tilmælum framkvæmdarstjórnar ESB frá 2007 kemur fram að í flestum aðildarríkjum er samkeppni á mörkuðum fyrir stofnlínuhluta leigulína virk vegna þess hve mörg samhliða kerfi hafa verið lögð. Framkvæmdastjórnin telur einnig að þessi þróun komi til með að halda áfram og því hefur hún fjarlægð viðkomandi markað af lista yfir skilgreinda markaði.⁴⁰

116. Framkvæmdastjórnin tekur þó einnig skýrt fram að víða eru stofnlínur einungis í boði hjá einum aðila, sérstaklega þar sem byggð er dreifð, og ekki er hægt að gera ráð fyrir að alls staðar sé nóg að beita almennum samkeppnislögum til að bæta þar úr. Um þetta segir eftirfarandi í skýringum framkvæmdastjórnarinnar:

³⁹ ERG hefur gefið út skjal þar sem nánar er fjallað um mat á þessum skilyrðum; ERG Report on guidance on the application of the three criteria test - ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.

⁴⁰ Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}, bls. 38.

Nevertheless a significant number of routes may continue to be served only by a single operator in particular where the route is thin, i.e. where the volume and value of traffic is lower. This will vary within and between Member States but often new entrants cannot be expected to compete with the established operator across the whole of the territory. Individual NRAs may be in a position to demonstrate that trunk segments of leased lines continue to fulfil the three criteria and are susceptible to ex ante regulation. Whilst it might be considered that competition law can address the failure on such thin routes, it is unrealistic to rely solely on competition law for as long as the number of unduplicated trunk routes in a country remains high, considering the general costing and pricing principles that would have to be applied throughout the network.

117. Fjalla verður um þennan markað með sérstöku tilliti til þessara athugasemda framkvæmdastjórnarinnar.

5.2 Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir

5.2.1 Almennt um aðgangshindranir

118. Fyrsta skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi til þess að ástæða geti talist til að hafa afskipti af markaði með fyrirfram kvöðum skv. fjarskiptalögum er að miklar og viðvarandi aðgangshindranir séu í vegi fyrir innkomu á viðkomandi markað.

119. Aðgangshindrun er samheiti yfir ýmsa þætti sem hafa áhrif á markaðsstyrk fyrirtækja. Ef hindranir eru fáar á markaði er möguleg arðsemi aðdráttarafl fyrir ný fyrirtæki til að vinna markaðshlutdeild af þeim sem þar eru fyrir. Möguleg samkeppni frá nýjum aðilum getur haft áhrif á hegðun markaðsráðandi fyrirtækis og dregið úr skaðlegum áhrifum þess á samkeppni. Aðgangshindranir veikja hins vegar, eða koma í veg fyrir, samkeppni.

120. Sterk tengsl eru á milli aðgangshindrana og arðsemi. Eftir því sem aðgangshindranir eru fleiri, þeim mun meiri arðsemi má vænta hjá starfandi fyrirtækjum sem oft má rekja til skorts á samkeppni fremur en hagkvæmni. Ákjósanlegast er fyrir starfandi fyrirtæki að aðgangshindranir séu miklar en útgönguhindranir litlar. Við slíkar aðstæður fæla starfandi fyrirtæki ný frá því að hasla sér völl og óarðbær fyrirtæki munu auðveldlega leggja upp laupana.

121. Hér á landi eru ekki til staðar afgerandi lagalegar aðgangshindranir fyrir ný fjarskiptafyrirtæki. Ekki þarf sérstakt leyfi til þess að veita fjarskiptaþjónustu og öll fyrirtæki sem hafa staðfestu innan EES eða í aðildarríkjum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hafa heimild til að starfrækja fjarskiptaþjónustu hér á landi að undangenginni einfaldri skráningu. Ekki er vitað til þess að skipulags- og byggingalög hafi valdið teljandi hindrunum varðandi staðsetningu stofnlína.

122. Helstu aðgangshindranir sem komu fram í greiningu PFS á markaðnum árið 2007 voru yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera, óafturkræfur kostnaður, stærðar- og breiddarhagkvæmni og vaxtarhindranir. Í eftirfarandi köflum verða þessir þættir skoðaðir með tilliti til aðstæðna í dag.

5.2.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera

123. Þegar fyrirtæki hefur yfirráð yfir aðstöðu sem torvelt og dýrt er fyrir aðra að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir samkeppnisaðila. Dæmi um slíka aðstöðu er stofnlínunet Mílu víðsvegar um landið.

124. Tæknilega séð er mögulegt fyrir ný fyrirtæki að leggja stofnlínunet. Notast er við staðlaða tækni sem er öllum aðgengileg. Einhverjar hindranir geta verið fólgnar í því að fá leyfi til lagningar strengja, en sú hindrun er að líkindum vel yfirstíganleg í lang flestum tilvikum.

125. Það er ljóst að umfangsmikil stofnlínunet fela í sér mjög stóra fjárfestingu og það er ekki á færi annarra en mjög fjársterkra aðila að ráðast í slíkt. Þegar litið er til uppbyggingar stofnlínuneta hér á landi kemur í ljós að sáralítið af þeim hefur verið byggt upp af fyrirtækjum í einkaeigu. Stærsta ljósleiðaranetið, þ.e. hringtenging Mílu um landið, var lagt þegar fyrirtækið var í eigu ríkisins og hafði einkarétt á rekstri fjarskiptaneta. Samvinna var höfð við NATO sem fjármagnaði strenginn að hluta og fékk þrjá þræði í honum til eigin nota. Aðrar fjárfestingar í stofnlínum hafa nær eingöngu verið á vegum orkufyrirtækja í almannaeygu og hafa þau net takmarkaða útbreiðslu. Vodafone er þó í eigu einkaaðila, en stofnlínunet fyrirtækisins byggir á ljósleiðaraþræði NATO sem tekinn var á leigu og byggir á áratuga gamalli fjárfestingu sem er um leið hryggjarstykkið í stofnlínuneti Mílu

126. Frá því að opnað var fyrir samkeppni, hefur uppbygging á nýjum stofnlínunetum verið mjög staðbundin og tekið langan tíma. Á flutningsleiðinni í kringum landið hefur aðeins verið einn þjónustuaðili þar til á árinu 2013 er Vodafone tók í notkun þráð sem fyrirtækið leigir í ljósleiðarahringnum, en það tók verulegan tíma að koma þeirri tengingu í notkun.

127. Eftir að varnarlið NATO fór frá Íslandi, var ekki lengur þörf fyrir að alla þrjá þræðina í ljósleiðarahringnum í kringum landið, fyrir ratsjárstarfsemi. Ákveðið var að bjóða út tvo þræði í hringnum til leigu. Markmið þess var að draga úr kostnaði af rekstri ljósleiðarans, auka aðgang almennings að bandvídd og auka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í apríl 2008 voru þræðirnir boðnir út. Fimm tilboð bárust frá fjórum fyrirtækjum. Tilboð frá Fjarska og Vodafone fengu hæstu einkunnirnar. Fjarski dró hins vegar tilboð sitt til baka. Á endanum var samið við Vodafone í febrúar 2010, en ekkert varð af samningum við aðra bjóðendur. Nokkrar tafir urðu á því að Vodafone gæti tekið þráðinn í notkun, m.a. vegna þess að Míla neitaði Vodafone um aðgang til þess að tengja önnur fjarskiptanet sín við ljósleiðarann. Vodafone kvartaði til PFS og í nóvember 2010 birti PFS ákvörðun þar sem lagt var fyrir Mílu að veita umbeðinn aðgang.⁴¹ Vodafone tók ljósleiðarahringinn í notkun árið 2011. Engin áform eru í dag um að annar þráður úr strengnum verði leigður út til notkunar á almennum fjarskiptamarkaði.

128. Aðgengi Vodafone að stofnleið í kringum landið fól ekki í sér uppbyggingu á nýrri flutningsleið heldur hefur Vodafone nú aðgang að hluta þeirra lagnaleiða sem Míla hefur yfir að ráða. Vodafone er fremur í stöðu leigjanda að stofnsamböndum í heildsölu þar sem ríkið er leigusalinn, sérstaklega þar sem Vodafone nýtir netið fyrst og fremst til uppbyggingar eigin fjarskiptanets sem síðan er nýtt til þjónustu við endanotendur.

129. PFS telur í ljósi þróunar síðustu ára að stofnlínunet sé óumdeilanlega aðstaða sem er erfitt að koma sér upp. Uppbygging neta hefur verið hæg og staðbundin og flest stofnlínunet

⁴¹ Sjá ákvörðun PFS nr. 34/2010.

hafa verið lögð af opinberum aðilum eða fyrirtækjum í þeirra eigu. Ekki hefur verið mikið um fjárfestingar einkaaðila í stofnlínunetum og það hefur jafnvel reynt erfitt að koma sér upp aðstöðu til þess að nýta stofnlínunet NATO sem boðið var til leigu árið 2008. PFS sér ekki fram á að nýfjárfestingar í stofnlínunetum verði miklar á næstunni, með tilliti til þróunar á síðustu árum, enda hafa ekki komið fram neinar upplýsingar eða vísbendingar um að fjarskiptafyrirtæki ætli sér í mikla uppbyggingu í nánustu framtíð. Í ljósi smæðar fjarskiptamarkaða á Íslandi, dreifðrar byggðar og fámennis er ljóst að ekki er grundvöllur fyrir eins mörgum samliggjandi stofnlínunetum og víða erlendis.

130. PFS telur að stofnlínunet sé aðstaða sem erfitt er að koma sér upp. Míla býr yfir viðamiklu stofnlínuneti um land allt, en önnur fyrirtæki eiga mun smærri net. Það er veruleg aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki að þau ráða illa við að byggja upp stofnlínunet sem keppt getur við net Mílu.

5.2.3 Óafturkræfur kostnaður

131. Þegar fyrirtæki hefja rekstur á nýjum markaði hefur það venjulega í för með sér stofnkostnað vegna fjárfestinga, auglýsinga og þróunarkostnaðar. Ef reksturinn gengur ekki upp má stundum endurheimta hluta af stofnkostnaði tilbaka með t.d. sölu á grunnfjárfestingu og búnaði. Sá kostnaður sem fyrirtækið situr uppi með ef innkoma á markað gengur ekki eftir er nefndur óafturkræfur kostnaður. Hætta á verulegum óafturkræfum kostnaði vegna mikils stofnkostnaðar þýðir að ný fyrirtæki standa frammi fyrir meiri áhættu í sinni ákvörðunartöku en þau fyrirtæki sem þegar eru á markaði. Þessi kostnaðarmunur getur þannig virkað sem aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki.

132. Ef innkoma á markað getur haft í för með sér mikinn óafturkræfan kostnað gætu starfandi fyrirtæki á markaði haft þá tilhneigingu að ráðast í enn meiri fjárfestingar til að fæla hugsanlega samkeppnisaðila frá því að koma inn á markaðinn. Starfandi fyrirtæki geta þannig notað óafturkræfan kostnað sem vörn gagnvart hugsanlegri samkeppni frá nýjum aðilum með því að auka aðgangshindranir á markaðnum.

133. Míla er eina fjarskiptafyrirtækið sem hefur yfir að ráða stofnlínuneti á landsvísu og hefur það tekið áratugi að byggja það upp. Mjög kostnaðarsamt væri fyrir hugsanlegan keppinaut að koma upp samskonar eða samkeppnishæfu neti af sömu stærðargráðu.

134. Annar kostnaður en lagning nets er óverulegur í samanburði og óvíst er hvort þar sé óafturkræfan kostnað að finna. Ekki er gert ráð fyrir miklum tilkostnaði við markaðssetningu þar sem vara þessi er fyrst og fremst miðuð við fyrirtækjamarkað þar sem fyrirtæki leita oft bestu tilboða í útboðum og sölustarf fer fram með beinum hætti, með heimsóknum, viðtölum og tilboðsgerð.

135. Reynist ekki rekstrargrundvöllur fyrir stofnlínunet sem fyrirtæki hefur fjárfest í, er ekki líklegt að fyrirtækið getið fengið fjárfestingarkostnað til baka með sölu netsins, ef það vill hætta starfsemi á markaðnum. Það er því mikil áhætta fólgin í stórum fjárfestingum í nýjum stofnlínunetum.

136. Ljóst er að nýir aðilar muni standa frammi fyrir miklum kostnaði við fjárfestingar í netum ef þeir hyggjast koma inn á stofnlínumarkaðinn. Sá kostnaður getur verið að mestu leyti óafturkræfur. PFS telur því að óafturkræfur kostnaður sé aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

5.2.4 Stærðarhagkvæmni

137. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem markaðsforskot. Starfandi netrekendur leitast við að reka netin með hliðsjón af bestri nýtingu. Nýir netrekendur þurfa tíma til að byggja upp starfsemina, afla sér viðskiptavina og umferðar og geta því ekki vænst þess að njóta sömu stærðarhagkvæmni og þeir sem rekið hafa fjarskiptanet árum saman.

138. Míla er stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins í heildsölu á fjarskiptaþjónustu, hvort sem litið er til veltu, stærð fjarskiptanets eða fjölda viðskiptavina. Hagkvæmni vegna stærðar Mílu getur m.a. komið fram í lægri einingarkostnaði vegna mikils fjölda seldra eininga. Sömuleiðis getur verið um að ræða stærðarhagkvæmni í rekstri, t.d. með betri nýtingu mannauðs og annarra rekstrarþátta sem þarf til þess að veita fullnægjandi þjónustu. Þessi atriði geta í sumum tilfellum verið hindrun fyrir inngöngu á markaðinn.

139. Ljóst er að veruleg stærðarhagkvæmni felst í rekstri stofnlínuneta þar sem fastur kostnaður vegur þungt í kostnaðarmyndun sambanda. Í því sambandi er hagkvæmnin m.a. fólgin í lægri einingakostnaði eftir því sem flutningshraðinn er meiri. Dæmi um slíkt er að kostnaður fyrir hvert 2 Mb/s er mun lægri í 2.5 Gb/s sambandi en 45 Mb/s sambandi.

140. PFS ályktar að Míla njóti umtalsverðrar stærðarhagkvæmni á markaðnum sem hér er til umræðu vegna þess að Míla býður þjónustu um land allt og hefur mestan fjölda viðskiptavina. Stærð Vodafone og GR hefur aukist frá því að síðasta greining var gerð á markaðnum og hafa möguleikar á hagkvæmni í rekstri aukist að sama skapi. Bæði þessi fyrirtæki eru þó enn umtalsvert minni en Skiptasamstæðan ásamt því að vera mun minni á viðkomandi markaði. PFS telur því að enn sé mikill munur á mögulegri stærðarhagkvæmni hjá Mílu og Skiptasamstæðunni annars vegar og Vodafone og GR hins vegar.

141. PFS ályktar að Míla búi yfir meiri stærðarhagkvæmni á þessum markaði en nokkur keppinautanna vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs síns um land allt og mikils fjölda viðskiptavina á ýmsum fjarskiptamörkuðum. Stærðarhagkvæmni og samlegðaráhrif stuðla að því að styrkja stöðu Mílu á markaði. PFS ályktar að Míla ein og sér og sem hluti af Skiptasamstæðunni njóti stærðarhagkvæmni sem stuðlar að því að styrkja stöðu Mílu á markaði og skapar aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

5.2.5 Breiddarhagkvæmni

142. Breiddarhagkvæmni felst í því að það er ódýrara að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en í sitt hvoru lagi. Lægri kostnaður næst fram með því að samnýta aðföng í framleiðslunni. Gott dæmi um þetta er nýting á fjarskiptaneti þar sem boðin er ólík þjónusta til endanotenda. Breiddarhagkvæmni getur bæði virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem forskot á samkeppnisaðila.

143. Míla nýtur þess að vera með mjög fjölbreytt vöruframboð og innan Skiptasamstæðunnar er að finna fjölbreyttasta vöruframboð meðal fjarskiptafyrirtækja á landinu. Fyrirtæki þurfa því ekki að leita til annarra birgja ef þau þurfa aðra þjónustu en samband um stofnlínur, sem algengt er. Auk þess eru net innan Skiptasamstæðunnar þau lang umfangsmestu hérlendis.

144. PFS ályktar að breiddarhagkvæmni sé til staðar hjá Mílu hvað varðar samband um stofnlínur sem að ný félög á markaði njóti ekki.

5.2.6 Vaxtarhindranir

145. Markaður með mikla vaxtarmöguleika er til muna meira aðlaðandi fyrir nýja aðila en staðnaður markaður. Fyrirtæki sem íhuga innkomu á staðnaðan markað verða að ná viðskiptavinum frá þeim sem fyrir eru markaði. Ef takmarkanir eru á því að markaður geti stækkað og að bjóða megi upp á víðtækari þjónustu er aðgangshindrun ef til vill fyrir hendi.

146. Stofnlínur eru til staðar á öllum leiðum þar sem á þarf að halda. Ekki er líklegt að markaðurinn vaxi á næstu árum á þann hátt að leggja þurfi mikið af línunum til nýrra staða. Ný fyrirtæki sem vilja hefja starfsemi á markaðnum verða því að leggja stofnlínur á sömu leiðum og þau fyrirtæki sem fyrir eru á markaðnum og freista þess að ná viðskiptavinum frá þeim. Ekki eru vísbendingar um að tengingum á þessum markaði eigi eftir að fjölga mikið á næstu árum. Hins vegar er stöðug aukning á gagnamagni sem fer um fjarskiptanet, þ.á.m. stofnlínur. Markaðurinn á eftir að vaxa á þann hátt að þörf fyrir flutningsgetu mun aukast. Ekki er þó fyrirsjáanlegt á næstu árum að núverandi stofnlínunet muni ekki anna eftirspurn, enda er mögulegt með ýmsum tæknilausnum að auka flutningsgetu eldri neta. Helstu nýju lagnaleiðir sem byggðar hafa verið hér á landi hafa verið lagðar af Orkufjarskiptum sérstaklega til samtengingar virkjana. Þær lagnaleiðir liggja því fyrst og fremst um hálendið og ná alla jafna ekki til þéttbýlla staða. Orkufjarskipti starfa þar að auki ekki með markvissum eða beinum hætti sem heildsali stofnsambanda heldur leigir einungis umframafkastagetu í formi svarts ljósleiðara (e. dark fiber) sem eigendur fyrirtækisins, Landsvirkjun og Landsnet, nýta ekki til eigin þarfa.

147. Það er niðurstaða PFS að vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs stofnlínuneta séu takmarkaðir og sá skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög.

5.2.7 Niðurstaða

148. Það er ljóst að þó svo að hægt sé leggja nýtt kerfi stofnlína er kostnaður við uppbyggingu slíks kerfis og erfiðleikar tengdir því slíkir að yfirráð yfir aðstöðu sem að erfitt er að koma sér upp er að mati PFS umtalsverð hindrun.

149. PFS telur hættu á því að fyrirtæki sem vill hverfa af markaðnum geti ekki fengið til baka að fullu það fjármagn sem það hefur lagt í stofnlínunet. Sér í lagi ef rekstur netsins hefur ekki gengið vel. PFS ályktar því að óafturkræfur kostnaður sé aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

150. Míla, bæði ein og sér og sem hluti af Skiptasamstæðunni, býr yfir stærðar- og breiddarhagkvæmni sem að ekki er fyrirsjáanlegt að samkeppnisaðilar geti jafnað á líftíma greiningarinnar.

151. Mikil útbreiðsla núverandi markaðsaðila og afköst núverandi kerfa, til viðbótar við þá afkastaaukningu sem að tækniframfarir gera mögulega á núverandi netum, þýðir að möguleikar til vaxtar á markaði eru takmarkaðir. PFS ályktar því að skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný fyrirtæki.

152. Með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun ályktar PFS að til staðar séu verulegar og viðvarandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.

5.3 Skilyrði 2: Markaðurinn sýnir ekki tilhneigingu í átt að samkeppni

153. Annað skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi er að virkrar samkeppni sé ekki að vænta á því tímabili sem miðað er við, en vanalega er gert ráð fyrir að markaðsgreining taki til næstu tveggja til þriggja ára. Skoða þarf hvort virk samkeppni gæti þrífist á markaðnum ef kvaðir á markaðsráðandi aðila væru ekki til staðar. Þau atriði sem PFS telur rétt að taka til skoðunar til þess að leggja mat á möguleika á virkri samkeppni eru eftirfarandi:⁴²

- Þróun markaðshlutdeildar.
- Verðþróun og hegðun við verðlagningu.
- Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera.
- Vaxtarhindranir.
- Möguleg samkeppni.

5.3.1 Þróun markaðshlutdeildar

154. Fyrsta atriðið sem vert er að skoða þegar metið er hvort markaður stefni í átt að virkri samkeppni er hlutdeild fyrirtækja á markaðnum. Viðvarandi há hlutdeild eins fyrirtækis getur bent til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk og því sé ekki virk samkeppni á markaðnum. Ef lítil merki eru um að hlutdeild viðkomandi fyrirtækis sé á umtalsverðri niðurleið er það vísbending um að virkrar samkeppni sé ekki að vænta á næstunni.

155. Í fyrri greiningu PFS á markaðnum var byggt á tölum frá því á árinu 2005. Þá var hlutdeild Símans um [85-90%]⁴³ miðað við tekjur. Í kafla 6.2 er fjallað ítarlega um hlutdeild á markaðnum. Áætlað er að markaðshlutdeild Mílu miðað við tekjur hafi verið [75-80%]⁴⁴ á árinu 2013. Hlutdeild Mílu var jafnframt um 76% miðað við fjölda leigulínusambanda í árslok 2013. Markaðshlutdeild Mílu (áður Símans) hefur því aðeins lækkað um u.þ.b. 10 prósentustig á 8 árum. Ekkert bendir til þess að hraði þessarar þróunar sé að aukast og telur PFS óhætt að reikna með því að hlutdeildin verði ennþá langt yfir viðmiðunarmörkum fyrir umtalsverðan markaðsstyrk á næstu árum.

156. Með hliðsjón af þróun í markaðshlutdeild telur PFS að ekki sé líklegt að virk samkeppni verði á markaðnum á næstu árum og nær örugglega ekki á næstu 2-3 árum sem er áætlaður gildistími markaðsgreiningarinnar.

5.3.2 Verðþróun

157. Verðþróun getur gefið vísbendingu um hversu virk samkeppnin er á viðkomandi markaði. Stöðugleiki í verði bendir sterklega til að samkeppni sé ekki mikil en verðsveiflur og verðlækkun eiga venjulega rætur sínar að rekja til samkeppni á markaði.

158. Á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína hvílir kvöð á stærsta fyrirtækinu, Mílu, um að haga verðlagningu í samræmi við kostnað. PFS þarf að yfirfara og samþykkja allar verðbreytingar og forsendur þeirra áður en þær taka gildi. Af þeim sökum er verðþróun á síðustu árum ekki eins marktæk vísbending um stöðu samkeppni, eins og á markaði þar sem verðlagning er frjál. Þó ber að hafa í huga að kvöðin er fyrst og fremst ætluð til þess að koma

⁴² Þessi atriði eru valin með hliðsjón af ERG Report on guidance on the application of the three criteria test - ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.

⁴³ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁴⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

í veg fyrir óhóflega hátt verð, en ekki er lagst gegn því að verð lækki ef Míla getur lækkað kostnað.

159. Í fyrri greiningu PFS á þessum markaði var gerð grein fyrir verðlagningu stofnlínusambanda með flutnings frá 64Kb/s til 622 Mb/s m.v. 2 km, 5 km, 50 km og 200 km lengd.⁴⁵ Skoðað var verð á tímabilinu 1. janúar 2000 til 31. desember 2005. Niðurstaða þeirrar athugunar var að heildsöluverð (mánaðargjaldi og kílómetragjald á mánuði) frá 1. september 2000 til 1. september 2005 hafði staðið í stað á samböndum upp að 2 Mb/s en lækkað á samböndum með meiri flutningsgetu, þ.e. 45 Mb/s til 622 Mb/s. PFS taldi þróunina ekki benda til mikils verðþrýstings frá samkeppni, en jafnframt að verðþróun væri ekki nægileg vísbending um markaðsstyrk á viðkomandi markaði þar sem kvaðir um kostnaðareftirlit hafi verið í gildi á umræddum tíma.

160. Frá því að niðurstöður greiningar á markaðnum voru birtar árið 2007 hefur Míla verið undir kostnaðareftirliti. Allar verðbreytingar hafa verið byggðar á sögulegri kostnaðargreiningu og hafa einungis tekið gildi með samþykki PFS.

161. Gjaldskrá fyrir stofnlínur var síðast breytt árið 2011 með ávörðun PFS nr. 14/2011. Míla sendi PFS upphaflega kostnaðargreiningu fyrir leigulínur fyrirtækisins þann 1. júlí 2009. Greiningin var lögð fram í samræmi við kvaðir um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 20/2007. PFS gerði ýmsar athugasemdir við kostnaðargreininguna og áform Mílu um gjaldskrárbreytingar, en árið 2011 náðist niðurstaða í málinu og ný gjaldskrá tók gildi 1. ágúst 2011. Helstu breytingar á gjaldskránni voru eftirfarandi: Fyrirkomulagi vegalengdarmælingar var breytt og er nú miðað við beina loftlínu í stað raunlínúmælingar, en það fækkar kílómetrum um að jafnaði 40% þegar kílómetragjöld eru reiknuð. Fyrri afsláttarfyrirkomulag stofnlína Mílu var lagt niður og þess í stað koma afsláttarflokkar sem byggja á samningslengd en ekki magni. Afslættir eru 5%, 10% eða 15% miðað við að lengd samnings sé 1, 2 eða 3 ár. Mánaðargjald hækkaði fyrir sambönd 2 Mb/s og minni, en lækkaði fyrir stærri sambönd. Almenn hækkaði einingarverð á hvern km. en þegar tillit hefur verið tekið til beinlínúmælinga þá hækkuðu gjöld fyrir bandmjórri sambönd (2 Mb/s og minni), en bandbreidd sambönd lækkuðu um tugi prósentna og þá sérstaklega sambönd sem eru 155 Mb/s og stærri. Þegar hins vegar hefur verið tekið tillit til nýrra afláttarkjara (5-15%) þá geta verð lækkað í flestum tilfellum. Nánar er fjallað um breytingu á verðum fyrir stofnlínur Mílu á árinu 2011 í kafla 4.28 í ákvörðun PFS nr. 14/2011.

162. Eins og fram kemur hér að framan þá er núgildandi verðskrá Mílu frá árinu 2011 og byggir á kostnaðargreiningu fyrirtækisins sem PFS samþykkti með breytingum. Sé jafnframt horft til þeirra kostnaðargreininga Mílu fyrir stofnlínusambönd sem nú eru til umfjöllunar hjá PFS er ljóst að þróun til lækkunar á stærri samböndum mun almennt halda áfram. Verðbreytingum hefur verið stýrt af kvöðum sem PFS lagði á árið 2007 og því er ekki hægt að draga miklar ályktanir um samkeppni á markaði af verðþróun síðustu ára umfram lækkanir sem stafa af aukinni eftirspurn eftir stærri samböndum og vegna aukinnar hagkvæmni slíkra sambanda vegna tækniþróunar. Ekki hefur orðið vart við í umtalverðum mæli að þrýstingur frá samkeppnisaðilum hafi leitt til verðlækkana þar sem samkeppni hefur verið til staðar.

⁴⁵ Sjá; Póst- og fjarskiptastofnun. Greining á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð af leigulínum (markaður 7), heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 13) og heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14), 14. september 2007, bls. 86-92.

163. PFS telur að verðlagning hjá Mílu sé ekki áreiðanleg vísbending um styrk fyrirtækisins vegna kvaðar um eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins. Hins vegar eru ekki mikil teikn á lofti um að Míla sé undir verðþrýstingi þar sem verð á markaðnum hafa fyrst og fremst þróast í takt við tækniþróun og kröfu um aukna afkastagetu í samræmi við gríðarlega aukningu gagnamagns.

5.3.3 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera

164. Fjallað var um þetta atriði í kaflanum um aðgangshindranir hér að framan. Þar kemur fram að erfitt er fyrir ný fyrirtæki að koma sér upp neti sem keppt getur við net Mílu. Þessi staða bendir ekki til þess að samkeppni aukist að einhverju ráði á markaðnum á næstu árum. Helsti samkeppnisaðili Skiptasamstæðunnar, sem ætla má að sé einnig helsti, ef ekki sá stærsti, ytri viðskiptavinur Mílu, þ.e. Vodafone, hefur ekki yfir að ráða eigin stofnleiðum, nema með leigu á einum þræði í ljósleiðarahringnum sem upphaflega var lagður af Símanum og byggður fyrir þarfir Símans eins og þær voru þá. Þar af leiðir að aðkoma Vodafone að viðkomandi markaði er ekki, hvað tengingar um ljósleiðarahringinn varðar, sú að byggð sé eða boðin fram ný aðstaða á viðkomandi markaði. Þróun síðustu ára bendir ekki til þess að innan líftíma þessarar greiningar komi fram ný ljósleiðaranet sem verða raunverulegur valkostur við landsdekkandi framboð Mílu.

5.3.4 Vaxtarhindranir

165. Vísað er til umfjöllunar í kafla 5.2.6. Niðurstaða PFS er að vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs stofnlínuneta séu takmarkaðir og sá skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög. Þar með dregur úr líkum á virkri samkeppni á markaðnum.

5.3.5 Möguleg samkeppni

166. Ef vænta má innkomu nýrra aðila á markaðinn aukast líkur á því að samkeppni verði virk. Á markaði fyrir stofnlínur eru starfandi nokkur fyrirtæki. Ekkert þeirra er þó með landsdekkandi net né heilsteypt vöruframboð eins og Míla er með. Jafnframt þarf að hafa í huga að Síminn sem er smásölueining Skiptasamstæðunnar og langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins á nær eingöngu viðskipti við Mílu á þessum markaði, auk þess sem Míla er með yfirburðastöðu á tengdum mörkuðum.⁴⁶ Samkeppni á viðkomandi markaði er einnig því marki brennd að stærsti kaupandinn, þ.e. Síminn, hegðar sér að öllum líkindum ekki sem virkur kaupandi, þar sem ætla má að þó aðrir netrekendur bjóði hagstæð kjör muni Síminn ekki færa viðskipti sín frá Mílu, sem er innan sömu samstæðu. Sem dæmi um hegðun samstæðunnar hefur Síminn t.d. aldrei leigt ljósleiðaraheimtaugar af GR heldur hefur einskorðað viðskipti sín við Mílu sem fyrst og fremst rekur koparheimtaugar á umræddu svæði.

167. Smærri fyrirtækin tengjast flest orkuframleiðslu eða -dreifingu og hafa komið sér upp staðbundnum netum á starfsvæði sínu á orkumarkaðnum. Fyrirtæki sem tengjast orkuiðnaði eru bundin af ákvæðum 36. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, m.a. um bann við niðurgreiðslu á fjarskiptarekstri af einkaleyfisstarfsemi viðkomandi orkufyrirtækja, sem takmarkar samkeppnislegt svigrúm umræddra fyrirtækja. Vodafone er eina fjarskiptafyrirtækið á stofnlínumarkaðnum fyrir utan Mílu, sem ekki tengist orkufyrirtæki. Vodafone er með hringtengingu í kringum landið á títtnefndum ljósleiðarahring en netið er að öðru leyti mun yfirgrípsminna en net Mílu.

⁴⁶ Heildsölumarkaður fyrir aðgang að föstum aðgangsnetum (M4), breiðbandsaðgang í heildsölu (M5) og heildsölumarkað fyrir lúkningshluta leigulína (M6).

168. Samkeppnisaðilar Mílu geta veitt samkeppni á sínum takmörkuðu svæðum, en ólíklegt er að þeir fari í mikla uppbyggingu utan þeirra á næstunni, í ljósi þróunar í uppbyggingu neta undanfarinn áratug. Ef til þess kemur að framangreind rannsókn ESA á útboði Varnarmálastofnunar á leigu á ljósleiðaraþræði NATO leiði til ákvörðunar um að ekki hafi verið byggt á markaðslegum forsendum verðlagningar er núverandi aðkoma Vodafone í verulegri óvissu.

169. Ekki er líklegt að fleiri aðilar komi inn á stofnlínemarkaðinn á næstu árum. Það hefur ekki reynst vera á færi annarra en orkufyrirtækja að fjárfesta í nýjum stofnlínum. Fátt bendir til þess að breyting verði á því í nánustu framtíð. Það er dýrt að leggja ljósleiðara í jörð og það er ekki til önnur og ódýrari leið sem hægt er að nota í staðinn. Þráðlaus sambönd hafa ýmsar takmarkanir sem gera það að verkum að þau geta ekki leyst ljósleiðara af hólmi nema í undantekningartilvikum.

170. Vodafone virðist ekki hyggja á uppbyggingu eigin nets, heldur virðist líklegra að fyrirtækið muni áfram byggja á netum annarra. Ljósleiðaraþráð þann í kringum landið sem fyrirtækið tók í notkun á fyrri hluta ársins 2011 virðist fyrirtækið ætla fyrst og fremst til eigin nota. Vodafone stefnir því ekki í samkeppni á heildsölumarkaði fyrir stofnlínur nema að takmörkuðu leyti. Vodafone veitir samkeppnislegan þrýsting hvað hluta viðkomandi markaðar varðar en getur ekki veitt alhliða þjónustu í heildsölu stofnlína, sambærilega netrekanda sem ræður yfir eigin innviðum.

171. Ekki eru fleiri þræðir í ljósleiðarahringnum um landið lausir til afnota á almennum fjarskiptamarkaði miðað við núverandi stöðu. Því eiga ekki fleiri fyrirtæki kost á því að fara þá leið sem Vodafone gerði, þ.e. að leigja grunnnet fyrir stofnlínur. Þegar annar þráður í strengnum stóð til boða þá voru ekki fleiri fyrirtæki en Vodafone sem treystu sér til þess að fara út í starfrækslu leigupráðar. Það er ljóst að ný fyrirtæki sem ætla inn á markaðinn þurfa að fjárfesta í ljósleiðaralínunum að einhverju marki. Það sama á við um Vodafone ef horft er til lengri tíma því ljósleiðarahringurinn mun þurfa endurnýjunar við á einhverjum tímapunkti enda er hann að verða þrjátíu ára gamall að stofni til. Ekki er líklegt að nokkurt fyrirtæki hafi burði eða sjái sér hag í slíkum fjárfestingum á næstu árum, nema af óverulegri stærðargráðu, þegar ekki var meiri áhugi á leigu þráðanna í fyrrnefndu útboði en raun bar vitni.

172. Að mati BEREC er það lykilþáttur í því að tryggja virka samkeppni að netrekendur séu fleiri en tveir á tilteknu svæði og þannig komið í veg fyrir tilurð óæskilegrar fákeppni.⁴⁷ Ljóst er að slík staða er ekki fyrir hendi nema í undantekningartilfellum á viðkomandi markaði á Íslandi. Eins og fram kemur í kafla 3.2. er staða fyrirtækjanna mjög misjöfn. Því gefur fjöldi fyrirtækja sem býður fram þjónustu á tilteknu svæði ekki til kynna raunverulega stöðu samkeppni á milli virkra netrekanda.

173. PFS telur að ólíklegt sé á næstu árum að inn á markaðinn komi nýir samkeppnisaðilar sem veitt geta verulega samkeppni. Ennfremur telur PFS ólíklegt að samkeppni frá aðilum sem eru þegar á markaðnum eigi eftir að aukast til muna í nánustu framtíð, með hliðsjón af takmörkum neta þeirra og þróun markaðshlutdeildar undanfarinna ára.

⁴⁷ Sjá BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, 5. júní 2014., bls. 38.

5.3.6 Niðurstaða

174. Í umfjöllun hér að ofan kemur fram að markaðshlutdeild Mílu er ennþá mjög há, [75-80%]⁴⁸ á árinu 2013 og hefur lækkun hennar verið mjög hæg á undanförunum árum. Lækkun hlutdeildar hefur að meðaltali verið rúmlega eitt prósentustig á ári sl. 8 ár og eru engin merki þess að hún sé farin að lækka hraðar en áður.

175. Ekki er hægt að draga miklar ályktanir af þróun verðs hjá Mílu, þar sem fyrirtækið er undir kvöð um gjaldskráreftirlit. Hins vegar er verð mjög stöðugt og engin merki um verðstríð á markaðnum.

176. Yfirráð Mílu yfir aðstöðu sem er erfitt að endurgera er hindrun í vegi nýrra fyrirtækja og gerir þeim erfitt að veita Mílu umtalsverða samkeppni. Vaxtahindranir eru til staðar á markaðnum og eru þær til þess fallnar að draga úr möguleikum á virkri samkeppni.

177. Ekki eru líkur á að ný fyrirtæki komi inn á markaðinn á næstu árum a.m.k. ekki með umfangsmikil net. Takmarkanir eru á því hversu mikil aukning á samkeppni getur komið frá smærri fyrirtækjum sem þegar eru á markaðnum vegna þess að net þeirra eru mun minni í sniðum en net Mílu.

178. Með hliðsjón af ofangreindu telur PFS ekki líkur á því að markaðurinn stefni í átt að virkri samkeppni á næstu árum.

5.4 Skilyrði 3: Almennar samkeppnisreglur

5.4.1 Almenn

179. Þriðja skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi er að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að leiðrétta markaðsbresti. Ýmsar leiðir eru til, samkvæmt almennri samkeppnislöggjöf, til þess að bregðast við aðstæðum sem stafa af umtalsverðum markaðsstyrk, en það er ekki sjálfgefið að þær dugi, sér í lagi ef aðstæður kalla á umfangsmiklar, tíðar og skjótar aðgerðir og nauðsynlegt er að skapa fyrirsjáanleika á markaðnum.

180. Samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 hefur Samkeppniseftirlitið úrræði til þess að bregðast við aðgerðum fyrirtækja sem hamlað geta samkeppni. Í 1. mgr. 10. gr. laganna kemur fram að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað, eru bannaðar.

181. Í 11. gr. sömu laga er lagt bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu eins eða fleiri fyrirtækja. Slík misnotkun getur m.a. falist í því að:

- beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,
- settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns,
- viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,

⁴⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

- sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

182. Synjun um aðgang að stofnlínum í heildsölu eða ósamngjarnir skilmálar fyrir aðgangi geta fallið undir þessi ákvæði samkeppnislaga.

183. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. samkeppnislaga geta aðgerðir Samkeppniseftirlitsins falið í sér hverjar þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stöðva brot gegn ákvæðum laganna eða bregðast við athöfnum opinberra aðila sem kunna að hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Samkeppniseftirlitið getur beitt úrræðum bæði til breytingar á atferli og skipulagi, í hlutfalli við það brot sem framið hefur verið og nauðsynlegt telst til að stöðva það í reynd.

184. Samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið haft afskipti af samrunum fyrirtækja. Telji Samkeppniseftirlitið að samruni hindri virka samkeppni með því að markaðsráðandi staða, eins eða fleiri fyrirtækja, verði til eða slík staða styrkist getur stofnunin ógilt samruna sem þegar hefur átt sér stað. Samkeppniseftirlitið getur einnig sett slíkum samruna skilyrði sem verður að uppfylla innan tilskilins tíma.

5.4.2 Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013

185. Þann 26. mars 2013 var birt ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013. Ákvörðunin er grundvölluð á sátt Skipta hf., Símans hf. og Mílu ehf. við Samkeppniseftirlitið, vegna sjö mála varðandi markaðshæðun Símans, sem voru til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu. Með sáttinni var gerður skýr aðskilnaður milli grunngerfa Skiptasamstæðunnar og smásölustarfsemi Símans.

186. Ákvörðuninni er ætlað að vinna gegn því að staða Skipta í grunnfjarskiptum sé nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Í þeim tilgangi er m.a. mælt fyrir um að keppinautar Símans skuli 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.

187. Stuðlað er að sjálfstæði Mílu með fyrirmælum um viðskiptastefnu og verksvið fyrirtækisins, óháðum stjórnarformanni og stjórnunarlegu sjálfstæði, aðgreindu húsnæði, trúnaðarskyldum og banni við samnýtingu á tilekinni þjónustu.

188. Mikilvæg fjarskiptakerfi og verkefni voru flutt frá Símanum til Mílu, en þar á meðal eru kerfi sem flutt voru frá Mílu til Símans á árinu 2012. 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.

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

190. 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. Ennfremur skal Míla tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn búa yfir um einstaka viðskiptavini félagsins berist ekki til

Skipta, systurfélaga Mílu eða annarra viðskiptavina, að frátöldum þeim deildum sem heimilt er að veiti Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu.

191. Í sáttinni er sérstaklega tekið fram að hún hafi 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.

192. Í sáttinni er ekki kveðið á um framboð á tiltekinni heildsöluþjónustu hjá Mílu ef undan er skilinn bitastraumsaðgangur. Ekki er fjallað sérstaklega um framboð á leigulínum í sáttinni og engin ákvæði eru um eftirlit með heildsölugjaldskrá fyrir leigulínur.

5.4.3 Duga almennar samkeppnisreglur?

193. Þegar metið er hvort almennar samkeppnisreglur dugi til að leiðrétta markaðsbrest þarf að hafa í huga hvort umfangsmiklar aðgerðir þarf til, hvort hafa þurfi afskipti oft og án tafa og hvort sérstakra aðgerða sé þörf til þess að skapa lagalegan fyrirsjáanleika á markaðnum.

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

195. Eins og fram hefur komið hér að framan eru viðvarandi aðgangshindranir að þessum markaði, sem felast m.a. í því að erfitt er að koma sér upp aðstöðu í líkingu við þá sem stærsta fyrirtækið á markaðnum hefur yfir að ráða. Smærri fjarskiptafyrirtæki þurfa að treysta á að fá aðgang að neti Mílu til þess að geta sinnt viðskiptavinum um allt land. Ekkert annað stofnlínunet nær til allra byggðra svæða á landinu.

196. Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2007 kemur fram að í flestum aðildarlöndum sé komin virk samkeppni á stofnlínumarkaði þar sem að mjög víða hafa verið lagðar stofnlínur samhliða hvor annarri. En þar er einnig tekið fram að á ákveðnum stöðum, mismunandi mörgum eftir aðildarlöndum, eru leiðir þar sem ekki er hægt að búast við að nýir aðilar geti keppt við fyrirliggjandi netfyrirtæki. Það á sérstaklega við þar sem íbúar eru það fáir að flutningsþörf er ekki sérlega mikil. Í slíkum tilfellum er óraunhæft að treysta einungis á samkeppnislög.

197. Hér á landi eru margar leiðir þar sem aðeins er til staðar eitt stofnlínunet. Á sumum leiðum eru tvö net, en afar sjaldgæft er að þau séu fleiri. Á mörgum stöðum á landinu er netuppbygging þannig að ekki er að vænta samkeppni, a.m.k. ekki á næstunni.

198. Á stofnlínumarkaði hefur þurft umfangsmiklar aðgerðir til þess að tryggja aðgengi á sanngjörnum kjörum. Nauðsynlegt hefur verið að setja upp viðamikið eftirlit með skilmálum viðmiðunartilboða, þ.m.t. gjaldskrá með tilheyrandi kostnaðargreiningum, til þess að tryggja að allir kaupendur á markaðnum geti gengið að því vísu að fá aðgang á jafnréttisgrundvelli og gegn gjaldi sem er ekki langt umfram kostnað.

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

- 20/2007 Ákvörðun um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á smásöllumarkaði fyrir lágmarksframboð af leigulínunum (markaður 7), heildsöllumarkaði fyrir lúkningshluta leigulína (markaður 13) og heildsöllumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14).
- 23/2009 vegna kvörtunar Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. vegna hýsingargjalda Mílu ehf. - 30. des. 2009.
- 34/2010 Krafa Og fjarskipta ehf. um aðgang að aðstöðu hjá Mílu vegna ljósleiðara NATO.
- 2/2011 Varðandi viðmiðunartilboð Mílu ehf. fyrir leigulínur, markaðir 13 og 14.
- 3/2011 um breytingar á viðmiðunartilboðum Símans á smásöllumarkaði fyrir lágmarksframboð á leigulínunum (markaður 7), á heildsöllumarkaði fyrir lúkningshluta leigulína (markaður 13) og á heildsöllumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14).
- 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu Mílu ehf. á gjaldskrá fyrir leigulínur.
- 28/2011 um kröfu Vodafone um aðgang að leigulínunum Mílu.
- 35/2011 varðandi kostnaðargreiningu Símans hf. á gjaldskrá fyrir leigulínur.
- 2/2013 um breytingar á viðmiðunartilboði Mílu.
- 15/2014 um heimild Mílu til veitingar nýrrar tegundar stofnleigulínuþjónustu.

200. Af þessari upptalningu má sjá að oft er þörf á aðgerðum eftirlitsstjórnvalds. Þess er vart að vænta að samkeppnisyfirlönd hafi tök á svo tíðum aðgerðum á einum undirmarkaði fjarskiptanna. Ennfremur hafa þær aðgerðir sem þurft hefur að grípa til verið mjög sértækar, byggðar á sérstökum lagareglum og sérþekkingu stjórnvalds.

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

202. Hætta á synjun á aðgangi eða ósanngjörnum skilyrðum fyrir aðgangi kallar á að viðvarandi ráðstafanir séu fyrir hendi til þess að tryggja að alltaf sé hægt að fá aðgang og að hægt sé bregðast skjótt við svo koma megi í veg fyrir að ný fyrirtæki séu hrakin af markaðnum með því að draga mál á langinn. Telja verður að ákvarðanir sérhæfðs stjórnvalds sem vinnur eftir sérreglum fjarskiptalaga séu að öllu jöfnu fljótlegru leið til þess að tryggja aðgang á eðlilegum kjörum, heldur en ákvarðanir sem byggðar eru á almennum samkeppnisreglum.

203. Þegar fyrirtæki hyggjast freista þess að koma inn á fjarskiptamarkað, þar sem þörf er á að leggja í umtalsverðan óafturkræfan kostnað, er nauðsynlegt að það sé fyrirsjáanlegt hvaða aðgang er hægt að fá að þeim netum sem til staðar eru og á hvaða kjörum. Ef óvissa er um slík atriði fæli það fyrirtæki og fjárfesta frá markaðnum. Úrræði fjarskiptalaga sem felast í fyrirfram kvöðum um aðgang og tengda þætti eru mun betur til þess fallin að auka fyrirsjáanleika á markaði sem þessum, heldur en almennar samkeppnisreglur sem gera ráð fyrir að gripid sé inn í eftir á ef misbeiting markaðsráðandi stöðu kemur upp. Í slíkum málum þar sem gripid er inn í eftirá er mjög erfitt að segja fyrir um hver niðurstaða og afgreiðslutími máls kemur til með að verða. Kvaðir sem PFS leggur á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gilda þar til ný ákvörðun hefur verið tekin í kjölfar nýrrar markaðsgreiningar

þar sem samráð hefur verið haft við markaðsaðila og ESA. Gagnsæi og fyrirsjáanleiki slíks fyrirkomulags er mun meiri en almennt gildir um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli almennra samkeppnislaga.

204. Samkvæmt ofangreindu er það niðurstaða PFS að almennar samkeppnisreglur dugi ekki einar og sér til þess að leysa þau samkeppnisvandamál sem eru til staðar á viðkomandi markaði að svo stöddu og að sérstakar reglur fjarskiptalaga séu betur til þess fallnar að taka á þeim yfirgripsmiklu vandamálum sem til staðar eru á markaðnum sem einkennist af aðgangshindrunum og fákeppni, auk þess að tryggja betur fyrirsjáanleika á markaðinum.

5.5 Niðurstaða

205. Niðurstaða PFS varðandi þriggja skilyrða prófið á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína er sú að miklar og viðvarandi aðgangshindranir eru fyrir hendi. Meðal röksemda fyrir þeirri niðurstöðu er sú aðstaða sem stærsta fyrirtækið á markaðnum hefur komið sér upp og ný fyrirtæki eiga erfitt með að endurgera. Mikill óafturkræfur kostnaðar er samfara því að koma inn á markaðinn og slík fjárfesting felur í sér mikla áhættu á litlum markaði. Þá nýtur Míla meiri stærðar- og breiddarhagkvæmni en önnur félög á umræddum markaði, auk þess sem vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs stofnlínuneta eru takmarkaðir.

206. PFS telur ekki líklegt að samkeppni verði virk á viðkomandi markaði á líftíma þessarar greiningar enda er hlutdeild Mílu enn mjög há og hefur lítið lækkað frá því að fyrri greining var gerð á markaðnum á árinu 2007. Verð eru stöðug og engin merki um harða verðsamkeppni. Aðstaða sem erfitt er að endurgera og vaxtarhindranir fæla ný fyrirtæki frá því að reyna inngöngu á markaðinn. Ekki eru líkur á að ný fyrirtæki komi inn á markaðinn á næstu árum, a.m.k. ekki með umfangsmikil net, og takmarkanir eru á því hversu mikil aukning á samkeppni getur komið frá fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum.

207. PFS telur að samkeppnisreglur dugi ekki einar og sér til þess að leysa vandamál sem upp kunna að koma á þessum markaði enda er þörf fyrir umfangsmikil og tíð afskipti stjórnvalda og nauðsynlegur fyrirsjáanleiki á markaðnum næst aðeins með setningu fyrirfram kvaða samkvæmt fjarskiptalögum. Hinar sértæku reglur fjarskiptalaga eru betur til þess fallnar en almennar reglur samkeppnislaga að taka á þeim yfirgripsmiklu vandamálum sem til staðar eru á viðkomandi markaði sem einkennist af aðgangshindrunum og fákeppni.

208. PFS telur því bæði heimilt og nauðsynlegt að taka viðkomandi markað til greiningar með það fyrir augum að meta hvort þar sé fyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort þörf sé á að leggja á það/þau kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti.

6.0 Markaðsgreining

6.1 Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk

209. Meginmarkmið markaðsgreiningar er að kanna hvort samkeppni sé virk á fjarskiptamörkuðum og bregðast við því með viðeigandi aðgerðum ef svo reynist ekki vera. Í eftirfarandi greiningu á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína eru teknir til skoðunar þeir áhrifavaldar fyrir samkeppni sem PFS telur helst geta haft áhrif á þessum markaði. Þessir þættir eru að stærstum hluta þeir sömu og lagðir voru til grundvallar í fyrri greiningu PFS á markaðnum og eru þeir eftirfarandi:

- Markaðshlutdeild
- Heildarstærð fyrirtækis
- Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp
- Óafturkræfur kostnaður
- Stærðar- og breiddarhagkvæmni
- Aðgangur að fjármagni
- Aðgangur að dreifi- og sölukerfi
- Vaxtarhindranir
- Vöruaðgreining / samtvinnun
- Lóðrétt samþætting
- Samningsstyrkur kaupenda
- Þrýstingur frá staðgönguvörum

6.2 Markaðshlutdeild

210. Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið markaðsráðandi, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort markaðsráðandi staða sé fyrir hendi eða ekki. Mjög mikil markaðshlutdeild – þ.e. yfir 50% nægir ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Skv. leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um markaðsráðandi stöðu hjá einu fyrirtæki (single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k. 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið markaðsráðandi. Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið markaðsráðandi nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (joint dominance).

211. Þróun á markaðshlutdeild yfir ákveðinn tíma hefur einnig þýðingu við mat á því hvort fyrirtæki sé með markaðsráðandi stöðu. Sé fyrirtæki stöðugt með háa markaðshlutdeild bendir það til markaðsráðandi stöðu, en hins vegar bendir sveiflukennnd eða lækkandi markaðshlutdeild til hins gagnstæða. Á nýjum og stækkandi markaði bendir há markaðshlutdeild síður til markaðsstyrkleika en á þroskuðum og hægvoxandi markaði.

212. Markaðshlutdeild má mæla á ýmsa vegu, en algengast er að miða við tekjur eða fjölda eininga á fjarskiptamarkaði. PFS telur að tekjur teljist viðeigandi mælikvarði á þessum markaði, en magntölur taka ekki tillit til þess að form leigulína á stofnlínemarkaði er mjög

mismunandi. Ýmsar samskiptareglur og stýrð þjónusta hafa aukist umtalsvert á undanförunum árum á kostnað hefðbundinna leigulína. Þá er mælt með tekjum sem viðmiðun í leiðbeiningum ESA⁴⁹, ásamt því sem sá mælikvarði var notaður í fyrri markaðsgreiningu PFS á viðkomandi markaði. Þegar markaðshlutdeild er metin eftir tekjum þá er miðað við innri og ytri tekjur viðkomandi fyrirtækja á markaðinum. Þrátt fyrir framangreint þá hefur PFS einnig lagt mat á markaðshlutdeild eftir fjölda sambanda til að renna frekari stoðum undir niðurstöðu sína.

213. Í fyrri greiningu PFS, sem birt var á árinu 2007, einkenndist markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína af áralangri sterkri stöðu Símans, sem var þá með um [85-90%]⁵⁰ markaðshlutdeild miðað við tekjur.⁵¹ Stuttu áður en ákvörðun PFS um viðkomandi markað var birt átti sér stað skipulagsbreyting hjá Skiptasamstæðunni sem fólst í því að systurfyrirtæki Símans, Míla, var stofnað og stór hluti af heildsölu leigulína færðist yfir til fyrirtækisins frá Símanum. Fyrirtækin voru því bæði útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á leigulínumörkuðum, enda tilheyra þau sömu samstæðunni. Rekstur leigulína færðist að hluta til baka frá Mílu til Símans á árinu 2012, en í kjölfar sáttar Skipta við Samkeppniseftirlitið í mars 2013 sinnir Míla í dag allri umsýslu leigulína á heildsölumarkaði innan Skiptasamstæðunnar.

214. Þegar markaðshlutdeild er metin á grundvelli tekna þarf m.a. að hafa í huga að þau tvö fyrirtæki sem eru langstærst á markaðinum, Míla og GR, eru með mismunandi forsendur í þjónustuframboði, verðlagningu og viðskiptasambandi við notendur. Til að mynda hefur GR hingað til ekki selt einstaka leigulínur heldur sambönd á milli tveggja endapunkta, eða notenda, en ekki skipt þeim hluta upp eftir því hvort um stofnlínu- eða lúkningarsamband er að ræða. Meta þurfti í einstökum tilfellum tekjuskiptingu á milli þessara tveggja þátta starfseminnar, en að mati PFS er skekkja í þeirri nálgun óveruleg miðað við heildartekjur á markaðinum og hefur því ekki áhrif á niðurstöðu um markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

215. Á mynd 6.1 sést að á árinu 2013 var Míla með [75-80%]⁵² markaðshlutdeild miðað við tekjur á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. GR kemur næst með um [10-15%]⁵³ markaðshlutdeild, Vodafone [5-10%]⁵⁴, Tengir [0-5%]⁵⁵ og aðrir eru með undir [0-5%]⁵⁶ hlutdeild samtals.

⁴⁹ Sjá málsgrein 78 í leiðbeiningum ESA.

⁵⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁵¹ Miðað við markaðshlutdeild á árinu 2005.

⁵² Vikmörk vegna trúnaðar.

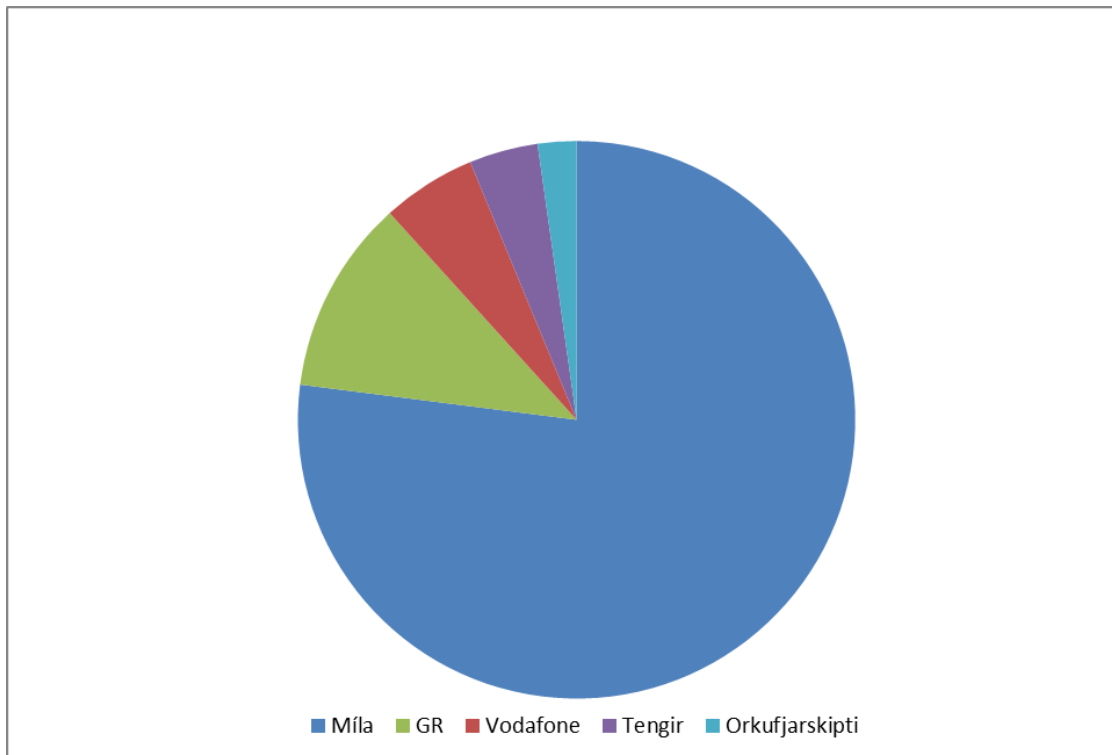
⁵³ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁵⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁵⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁵⁶ Vikmörk vegna trúnaðar.

Mynd 6.1. Markaðshlutdeild skipt eftir fyrirtækjum - tekjur 2013



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

216. Þó svo að PFS telji tekjur gefa betri mynd af leigulínnumarkaði en fjöldi sambanda þá telur PFS viðeigandi að skoða einnig fjöldataölur eins og áður segir og meta hvort slíkur samanburður styrki framangreinda niðurstöðu um stöðu á markaðinum. Í árslok 2013 var Míla með nálægt 76% markaðshlutdeild mælt í fjölda leigulínusambanda. Fyrirliggjandi tölur um þróun í fjölda sambanda sýna að markaðshlutdeild Mílu hefur ekki tekið miklum breytingum á undanförunum árum.

217. Óvíst er hversu mikil uppbygging verður í stofnlínunetum samkeppnisaðila Mílu á næstu árum, en líklegt má telja í ljósi þróunar á undanförunum árum að sú uppbygging verði ekki mikil eða hröð frá því sem nú er. Vodafone hefur ekki náð mikilli hlutdeild á stofnlínnumarkaði það sem af er þrátt fyrir að hafa komið ljósleiðarahringnum í notkun árið 2011, en fyrirtækið hefur lagt áherslu nýtingu hans fyrir eigin þjónustu. Hugsanlegt er að Vodafone, GR og önnur smærri fyrirtæki á markaðnum bæti eitthvað við hlutdeild sína á næstu árum, en með tilliti til þróunar undangenginna ára og yfirgnæfandi hlutdeildar Mílu ásamt nánnum tengslum félagsins við stærsta fjarskiptafélag landsins, Símann, má telja ljóst að markaðshlutdeild Mílu verði enn mjög há á næstu 2-3 árum. Útlit er því fyrir að markaðshlutdeild Mílu verði langt yfir þeim viðmiðunarmörkum á gildistíma þessarar greiningar sem almennt eru talin benda til umtalsverðs markaðsstyrks.

218. Þá er samþjöppun á markaði mikil, en þegar markaðshlutdeildin er skoðuð er einnig mikilvægt að hafa samþjöppun markaðarins í huga. Algeng aðferð til að mæla samþjöppun á markaði er HHI-stuðullinn.⁵⁷ Útkoma HHI stuðulsins fyrir markaðshlutdeild á viðkomandi

⁵⁷ Herfindahl-Hirschman Index. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-1. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 0,1 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 0,1 til 0,18 er um miðlungssamþjöppun í gangi og yfir 0,18 er veruleg samþjöppun fyrir hendi.

markaði hvað varðar tekjur á árinu 2013 er 0,61 sem bendir til mjög mikillar samþjöppunar.

219. Samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd nægir hlutdeild yfir 50% ein og sér til þess að fyrirtæki verði talið njóta markaðsráðandi stöðu, nema í undantekningartilvikum. Það er enn mjög mikill munur á markaðshlutdeild Mílu og samkeppnisaðila á þessum markaði hvort sem litið er til tekna eða fjölda sambanda. PFS er þeirrar skoðunar að há markaðshlutdeild Mílu og mikil samþjöppun á markaði gefi ótvírætt til kynna að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína.

6.3 Heildarstærð fyrirtækis

220. Stærð fyrirtækis, t.d. á grundvelli veltu eða annars mælikvarða, getur skipt máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Ef fyrirtæki er verulega stærra en helstu keppinautar þess getur það haft í för með sér samkeppnislega yfirburði. Yfirburðir geta falist í betri framleiðsluáðferðum, hagstæðari innkaupum, efnahagslegum styrkleika, aðgangi að fjármagni, dreifingu og markaðssetningu.

221. Fyrirtæki með lengri sértæka reynslu á markaði en keppinautarnir hefur svipaða yfirburði, t.d. í sérfræðipækkingu í tæknimálum og þekkingu á markaði og lagaumhverfi.

222. Míla er hluti af Skiptasamstæðunni og tilheyrir því stærsta fjarskiptafyrirtæki hér á landi og hefur mikla og langa reynslu af fjarskiptum. Skipulagsbreytingar á Skiptasamstæðunni sem Míla tilheyrir hafa ekki breytt neinu varðandi heildarstærð fyrirtækisins eða reynslu á fjarskiptamarkaði, enda er sami fjarskiptarekstur innan samstæðunnar og áður var. Félagið er eftir sem áður langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins. Heildarvelta fjarskiptastarfsemi Skiptasamstæðunnar, þ.e. Mílu og Símans, á íslenska fjarskiptamarkaðinum var [...] ⁵⁸ milljarðar króna árið 2013 eða um [...] ⁵⁹ af heildarveltu á markaðinum.

223. Það er niðurstaða PFS að stærð Mílu og Skiptasamstæðunnar umfram samkeppnisaðila styrki stöðu Mílu á viðkomandi markaði.

6.4 Aðgangshindranir

6.4.1 Almennt um aðgangshindranir

224. Áður er fjallað um aðgangshindranir í kafla 5.2. Vísast til þess er þar kemur fram. Í eftirfarandi köflum er farið yfir þær aðgangshindranir sem teknar voru til skoðunar í greiningu á markaðnum árið 2007 en það eru; yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, óafturkræfur kostnaður, stærðar- og breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni, aðgangur að dreifi- og sölukerfi og vaxtarhindranir.

6.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

225. Þegar fyrirtæki hefur yfirráð yfir aðstöðu sem torvelt og dýrt er fyrir aðra að koma sér upp, getur það verið veruleg hindrun fyrir samkeppnisaðila. Dæmi um slíka aðstöðu er hið umfangsmikla stofnlínunet Mílu.

⁵⁸ Fellt brott vegna trúnaðar.

⁵⁹ Fellt brott vegna trúnaðar.

226. Í kafla 5.2.2 var fjallað um þetta atriði. Þar kemur fram að augljóslega sé erfitt að koma sér upp stofnlínuneti hér á landi. Landið er strjálbýlt, vegalengdir oft langar, íbúar fáir og kaupendur á heildsölumarkaði fáir. Því virðist almennt ekki vera rekstrargrundvöllur fyrir mörg samhliða stofnlínunet. Litlar sem engar fjárfestingar í stofnlínunetum eru komnar frá einkageiranum. Stofnlínunet Mílu var að stórum hluta byggt upp á þeim tíma þegar öll fjarskiptavirki voru í eigu ríkisins. Nýjar fjárfestingar hafa einkum verið á vegum orkufyrirtækja og takmarkast við starfssvæði þeirra á orkumarkaðnum. Vodafone er þó einkafyrirtæki sem hefur komið sér upp stofnlínuneti, en það er að stórum hluta byggt á leigu á ljósleiðara sem lagður var fyrir þarfir Símans og varnarlið NATO. PFS telur því að erfitt sé að endurgera aðstöðu á borð við þá sem Míla hefur yfir að ráða og að sú staða hindri innkomu nýrra aðila á markaðinn.

6.4.3 Óafturkræfur kostnaður

227. Í kafla 5.2.3. er fjallað um óafturkræfan kostnað sem aðgangshindrun á viðkomandi markaði. Niðurstaða þeirrar umfjöllunar var að fyrirtæki sem vill koma inn á markaðinn þurfi að fara út í verulegar fjárfestingar. Alls óvíst er að þeir fjármunir sem lagðir væru í verkefnið fengjust til baka ef rekstri væri hætt, sér í lagi ef reksturinn reynist ekki arðbær.

228. PFS telur að óafturkræfur kostnaður sem ný fyrirtæki standa frammi fyrir, sé hindrun fyrir innkomu þeirra á markaðinn. Míla byggir hins vegar á eldri fjárfestingum að miklu leyti. Net Mílu er landsdekkandi og þarf Míla því ekki að leggja út í nýjar fjárfestingar vegna frekari útbreiðslu. Þessi staða eykur styrk Mílu á markaðnum og gerir samkeppni erfiðari fyrir nýja aðila á markaðnum.

6.4.4 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

229. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á einingu. Breiddarhagkvæmni er fyrir hendi þegar ódýrara er að framleiða tvær eða fleiri vörur saman heldur en í sitthvoru lagi. Stærðar- og breiddarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja sem aðgangshindrun fyrir nýja rekstraraðila og sem forskot á aðra samkeppnisaðila.

230. Í köflum 5.2.4 og 5.2.5 er fjallað um stærðar- og breiddarhagkvæmni á viðkomandi markaði. Niðurstaða þeirrar umfjöllunar er að Míla nyti bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni umfram aðra aðila á markaðnum. Míla er hluti af Skiptasamstæðunni sem er samstæða stærstu fjarskiptafyrirtækja landsins. Skipasamstæðan ræður yfir stærstu fjarskiptanetunum, hefur flesta viðskiptavinum og mestu veltuna. Skiptasamstæðan er ennfremur með mjög fjölbreytt þjónustuframboð á öllum sviðum fjarskipta.

231. Að teknu tilliti til framangreinds og umfjöllunar í köflum 5.2.4 og 5.2.5 telur PFS að stærðar- og breiddarhagkvæmni hafi í för með sér verulega aðgangshindrun á viðkomandi markaði og sé til þess fallin að auka markaðsstyrk Mílu.

6.4.5 Aðgangur að fjármagni

232. Aðgangur að fjármagni getur haft afgerandi áhrif á hvernig fyrirtæki vegnar á samkeppnismarkaði. Þetta á sérstaklega við ef mikilla fjárfestinga er þörf í upphafi. Fjárhagslega stöndug fyrirtæki með góðan aðgang að fjármagni standa, að öðru óbreyttu, betur að vígi og geta frekar varist keppinautum en sambærileg fyrirtæki sem eiga ekki jafn greiðan aðgang að fjármagni.

233. Munur á milli fyrirtækja varðandi aðgang að fjármagni getur verið aðgangshindrun. Góður aðgangur að fjármagni getur bæði falið í sér aðgangshindrun og verið vísbending um markaðsstyrk.

234. Aðstæður á fjármálamörkuðum eru um margt mjög sérstakar um þessar mundir. Alþjóðleg fjármálakreppa hefur verið ríkjandi um allnokkurt skeið og hefur fjármálakreppan hérlendis verið sérstaklega erfið og haft áhrif á allt atvinnulíf í landinu. Telja má víst að aðgangur að fjármagni hafi þrengst hjá öllum fyrirtækjum. Fjármagn til nýfjárfestinga er torfengnara en áður og hefur það áhrif á alla uppbyggingu. Á móti kemur að það forskot sem sum fyrirtæki höfðu á önnur varðandi aðgang að lánsfé hefur minnkað á sama tíma.

235. Það er mjög fjármagnsfræk aðgerð að byggja upp jafn útbreitt net og Míla rekur í dag. Net Mílu var lagt, að töluverðu leyti, á tímum einkaleyfis og ríkisrekstrar. Það er því ljóst að það er verulega samkeppnishamlandi ef ný fyrirtæki hafa ekki aðgang að fjármagni til uppbyggingar.

236. Mikilvægt atriði hvað varðar fjármögnun leigulínunets er að slík fjármögnun þarf að vera til langs tíma. Fjarskiptakerfi taka langan tíma að borga sig upp og eins og stendur er víðast hvar mikill skortur á þolinmóðu fjármagni, ekki bara hérlendis heldur einnig víðsvegar um heiminn.

237. Af framangreindum ástæðum er það mat PFS að aðgangur að fjármagni sé torveldur um þessar mundir og telst því vera aðgangshindrun fyrir ný fjarskiptafyrirtæki á þessum markaði.

6.4.6 Þróað dreifi- og sölukerfi

238. Þróað dreifi- og sölukerfi getur virkað sem aðgangshindrun fyrir nýja aðila og sem samkeppnisforskot. Þetta á sérstaklega við á markaði þar sem mikill kostnaður er bundinn í uppbyggingu dreifi- og sölukerfis eða þar sem eldri fyrirtæki hafa gengið frá einkasamningum við stærstu og/eða mikilvægustu dreifingaradila á markaði.

239. PFS telur að á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína sé dreifi- og sölukerfi ekki afgerandi þáttur í innkomu nýrra fyrirtækja á markað. Kaupendur á markaðnum eru tiltölulega fáir og samningar um sölu á þjónustunni einnig. Kaupendur á þessum markaði eru fjarskiptafyrirtæki sem eru venjulega vel upplýst um markaðsaðstæður. PFS telur það harla ólíklegt að ný fyrirtæki hiki við innkomu á þennan markað af þeirri ástæðu einni að þau telja sig ekki hafa nægilega þróað dreifi- og sölukerfi.

240. Að teknu tilliti til framangreinds telur PFS að aðgangur að dreifi- og sölukerfi skapi ekki aðgangshindrun á viðkomandi markaði.

6.4.7 Vaxtarhindranir

241. Í kafla 5.2.6 var fjallað um vaxtarhindranir á markaðnum. Ekki er talið líklegt að mikil eftirspurn verði eftir nýjum flutningsleiðum og kaupendur á markaðnum munu að líkindum áfram vera mjög fáir. Einhver aukning er þó líkleg í flutningsgetu þar sem flutningsþörf er smám saman að aukast. Ný fyrirtæki geta ekki treyst á að nýir viðskiptavinir komi inn á markaðinn og þau þurfa því að ná viðskiptavinum frá þeim fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum.

242. Það er niðurstaða PFS að vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs stofnlínuhluta leigulína séu takmarkaðir og sá skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög. Sú staða eykur markaðsstyrk Mílu.

6.4.8 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

243. Eftir að hafa farið yfir þá þætti varðandi aðgangshindranir sem teknir voru til skoðunar í fyrri greiningu á markaðnum árið 2007, er það niðurstaða PFS að lítil sem engin breyting hafi orðið á þeim aðgangshindrunum sem einkennt hafa markaðinn.

244. Ennþá skapar aðstaða Mílu, sem felst í hinu viðamikla stofnlínuneti, yfirburði yfir önnur fjarskiptafyrirtæki. Önnur fyrirtæki eiga mjög erfitt með að koma sér upp sambærilegu neti, enda hefur það sýnt sig að fjárfestingar í stofnlínunetum eru litlar án aðkomu hins opinbera.

245. Hætta á óafturkræfum kostnaði er enn til staðar og getur hann orðið verulegur þar sem miklar fjárfestingar þarf til að koma inn á markaðinn.

246. Míla og Skiptasamstæðan eru langstærsta einingin á markaðnum og mikil velta og fjölbreytt þjónustuframboð leiðir til stærðar- og breiddarhagkvæmni umfram aðra á markaðnum.

247. Aðgangur að fjármagni er ekki greiður um þessar mundir og gerir það nýfjárfestingar í stofnlínunum enn erfiðari.

248. Eins og áður telur PFS að þróað dreifi- og sölukerfi sé ekki afgerandi aðgangshindrun á þessum markaði.

249. Vaxtarhindranir eru enn til staðar á markaðinum og þær eru letjandi fyrir fyrirtæki sem íhuga innkomu á markaðinn.

250. Með tilliti til ofangreindra atriða og umfjöllunar í kafla 5.2 er það skoðun PFS að verulegar aðgangshindranir séu enn til staðar á markaðnum og að þær séu til þess fallnar að auka markaðsstyrk Mílu og hamla samkeppni á markaðnum.

6.5 Hegðun markaðsaðila

6.5.1 Vöruaðgreining / samtvinnun

251. Með vöruaðgreiningu er átt við hvernig neytandinn skilgreinir vöru og gerir greinarmun á henni og annarri sambærilegri. Skýr vöruaðgreining í framboði fyrirtækja getur skapað trúnað hjá viðskiptavinum, en jafnframt torveldað nýjum aðilum að koma inn á markað andstætt því sem er ef vöruframboð er einsleitara. Sterk vörumerki hafa sambærileg áhrif.

252. Fyrirtæki, sem er markaðsráðandi á einum markaði getur nýtt stöðu sína til að tvinna saman vörur á þeim markaði við vörur á öðrum markaði með tilboðum sem samkeppnisaðilar eiga erfitt með að líkja eftir. Ef keppinautarnir hafa ekki tækifæri til að bjóða sambærilegt tilboð styrkir það markaðsráðandi stöðu fyrirtækisins á fyrrgreindum markaði og skapar samkeppnislegt forskot á hinum síðari. Forskot af þessu tagi gæti þurft að skoða þegar markaðsstyrkur á síðargreinda markaðinum er metinn.

253. Hafa verður í huga að sá markaður sem hér er til skoðunar er heildsölumarkaður með staðlaða þjónustu. Kaupendur eru fjarskiptafyrirtæki sem vita nákvæmlega hvaða þjónustu þau þurfa. Ekki er líklegt að kaupendur á markaðnum velji seljanda eftir vörumerki eða sérstöðu þjónustu sem er í boði hjá tilteknu fyrirtæki.

254. Samtvinnun þjónustu hefur ekki eins mikil áhrif á heildsölumarkaði og á smásölumarkaði. Kaupendur á þessum markaði bjóða oft sjálfir margþætta þjónustu og vantar aðeins að kaupa tiltekin aðföng í heildsölu. Þó getur það haft einhver áhrif að Míla er oft í betri aðstöðu til þess að bjóða hýsingu eða aðra þjónustu úr framboði sínu samhliða leigulínuþjónustu.

255. Á heildina litið telur PFS að vöruaðgreining og samtvinnun hafi ekki mikil áhrif á markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

6.5.2 Lóðrétt samþætting

256. Í 2. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 segir eftirfarandi:

Þegar fyrirtæki eitt sér eða með öðrum hefur umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði getur það einnig talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tengdum markaði ef tengsl milli markaðanna eru slík að fyrirtæki getur beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaðinum til að auka markaðsstyrk sinn á hinum.

257. Framangreind yfirfærsla á markaðsstyrk getur ýmist verið lóðrétt, t.d. milli heildsölumarkaðs og smásölumarkaðs, eða lárétt, t.d. milli tveggja markaða. Yfirfærslan getur falist í því að vörur af sitthvorum markaðinum eru seldar saman eða að vörur frá einum markaði eru notaðar til að greiða niður vörur af öðrum. Yfirfærsla á markaðsstyrk getur líka falist í því að synja fyrirtæki um aðgang að aðstöðu eða takmörkun á sölu eða hagnaði samkeppnisaðila.

258. Ef starfsemi þjónustuveitanda nær til fleiri en eins þreps í viðkomandi virðiskeðju er um að ræða þjónustuveitanda með lóðréttu samþættingu. Algengast er að þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu starfi bæði við grunngerð markaðarins (á fyrri sölustigi - upstream) og veiti notendum þjónustu (á síðara sölustigi - downstream). Þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu getur nýtt sér sterka stöðu sína á fyrri sölustigi til að halda keppinautum frá markaðnum á síðara sölustigi, til dæmis með verðlagningu á fyrri sölustigi eða með því að bjóða keppinautum sínum á síðara sölustigi alls ekki vörur á fyrri sölustigi. Þannig getur þjónustuveitandi með lóðréttu samþættingu og sterka stöðu á fyrri sölustigi styrkt stöðu sína enn frekar á síðara sölustigi.

259. Lóðrétt samþætting hefur frá sjónarhóli fjarskiptafyrirtækis ákveðna kosti þar eð fyrirtækið getur sameinað alla viðkomandi þjónustu undir einn hatt og t.d. notað sömu stoðkerfi fyrir bæði heildsölu- og smásöluþáttinn. Einnig getur fyrirtæki með lóðréttu samþættingu átt tiltölulega auðvelt með að mismuna keppinautum á smásölumarkaðinum vegna stöðu sinnar á heildsölumarkaðnum.

260. Þrátt fyrir að Míla sjái eingöngu um heildsöluþjónustu en Síminn um smásöluþjónustu þá breytir það ekki því að þessi tvö fyrirtæki mynda saman lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu. Síminn er stærsti viðskiptavinur Mílu og á nánast engin viðskipti við önnur fyrirtæki á viðkomandi heildsölumarkaði. Það er ljóst að bæði fyrirtækin eru hluti af Skiptasamstæðunni og eru eignar,- stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl milli félaganna ótvíræð.

261. PFS ályktar að lóðrétt samþætting á þessum markaði sé líkleg til að gera nýjum fyrirtækjum erfitt fyrir í samkeppni þrátt fyrir einhvers konar aðskilnað heildsölu og smásölu milli Mílu og Símans, enda eru bæði fyrirtækin hluti af Skiptasamstæðunni. Sátt Skipta og SE frá mars 2013 ætti þó að draga úr þeim neikvæðu áhrifum sem slík lóðrétt samþætting getur haft í för með sér ef farið er eftir sáttinni.

6.6 Kaupendastyrkur

262. Kaupendur með sterka samningsstöðu geta haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða er helst fyrir hendi þegar kaupandinn kaupir stóran hluta af framleiðslu seljenda, er vel upplýstur um annað framboð, getur skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefur jafnvel möguleika á að hefja framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

263. Kaupendur á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína eru fjarskiptafyrirtæki. Um er að ræða fáa kaupendur sem kaupa ekki nægilega mikið magn til að skapa sér kaupendastyrk gagnvart seljendum. Kaupendur á viðkomandi markaði hafa auk þess mjög takmarkað val á þjónustuaðilum til að veða upp á móti markaðsstyrk seljenda. Kostnaður við að skipta yfir til annars seljenda, væri þess yfir höfuð kostur, er einnig verulegur og tímafrekur þar sem kaupandi hefur byggt upp kerfi sín við samtengipunkta og stillt þau til að vinna á móti tæknilegum skilflötum seljandans.

264. PFS telur að val um fjárfestingu í eigin stofnlínum skapi ekki kaupendastyrk gagnvart seljendum þar sem um verulega umfangsmikla og áhættusama fjárfestingu væri að ræða. Míla ræður nú þegar yfir stofnlínum á landsvísu sem hefur tekið áratugi að byggja upp.

265. Að teknu tilliti til framangreinds telur PFS að kaupendur standi frammi fyrir takmörkuðu vali á þjónustuaðilum og að einstök ytri kaup á markaði séu ekki nægilega mikil til að hafa áhrif á markaðsstyrk seljenda á viðkomandi markaði. Eins telur PFS að litlar líkur séu á því að kaupendur komi sér upp sínum eigin stofnlínum á landsvísu í nálægri framtíð til að fullnægja fjarskiptaþörf sinni á markaði. PFS telur því að kaupendastyrkur sé ekki mikill á viðkomandi markaði og hafi ekki áhrif á markaðsstyrk Mílu.

6.7 Þrýstingur frá staðgönguvörum

266. Þegar tækniþróun og nýbreytni er til staðar er mun erfiðara fyrir fyrirtæki að viðhalda eða beita markaðsstyrk sínum en annars væri. Tækniþróun og nýbreytni sem skapar staðgöngu á við hefðbundið vöruframboð á markaði getur stuðlað að aukinni samkeppni með því að veikja stöðu starfandi fyrirtækja gagnvart mögulegri samkeppni frá nýjum rekstraraðilum eða þjónustu.

267. Hægt er að veita leigulínuþjónustu með ýmsum tæknilausnum og stöðugar framfarir eru á því sviði. Fundnar hafa verið leiðir til þess að auka flutningsgetu á línunum og auka fjölda sambanda sem geta verið samhliða á sama streng, með notkun ýmis konar endabúnaðar. Það hefur þó takmarkaða þýðingu fyrir samkeppni þar sem fá fyrirtæki eiga fjarskiptastrengi. Ekki er mögulegt fyrir marga heildsöluaðila að nota sama þráðinn. Ekki er komin fram leið til þess að leggja strengi á ódýran hátt og þráðlaus sambönd geta ekki leyst strengi af hólmi nema í undantekningartilfellum. Af þeim sökum eru ekki líkur til þess að tækninýjungar muni hafa í för með sér samkeppnislegan þrýsting á markaðnum á næstu árum.

268. Með tilliti til framangreinds telur PFS að áhrif staðgönguvara á viðkomandi markaði muni ekki stuðla að virkri samkeppni á umræddum markaði í nálægri framtíð.

6.8 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

269. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk (Significant Market Power - SMP) byggist á leiðbeiningum ESA og ýmsum öðrum viðmiðum. PFS tekur tillit til núverandi markaðsaðstæðna við mat sitt. Einnig er litið til þróunar undanfarinna ára og horft fram á við til komandi missera.

270. Í 1. mgr. 18. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 kemur eftirfarandi fram: *Fyrirtæki telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk ef það eitt sér eða með öðrum hefur þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það getur að verulega leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.*

271. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að rétti mælikvarðinn er umtalsverður markaðsstyrkur en ekki misbeiting á markaðsráðandi stöðu. Kjarni markaðsgreiningarinnar er því ekki sá hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða ekki. Þetta þýðir þó ekki að atferli fyrirtækis á markaði skipti engu máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formlegir þættir markaðarins hafi mest að segja getur atferli sem styrkir yfirburðastöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti fyrirtækis með yfirburðastöðu styrkt stöðu viðkomandi fyrirtækis enn frekar.

272. Eins og markaðsgreiningin sýnir fram á hafa breytingar á markaði ekki verið miklar síðan fyrri greining var gerð á markaðnum árið 2007. Helsta breytingin er sú að Vodafone hefur fengið afnot af ljósleiðaraþræði NATO, svo og uppbygging Tengis á Akureyri og Eyjafjarðarsvæðinu. Vodafone notar stofnlínur sínar nær eingöngu sem lið í sinni eigin starfsemi og er hlutdeild fyrirtækisins í ytri sölu í heildsölu ekki umtalsverð.

273. Míla heldur ennþá mjög hárrí markaðshlutdeild og er nú með um [75-80%]⁶⁰ hlutdeild í tekjum á markaðnum. Hlutdeildin hefur aðeins lækkað um 10 prósentustig á 8 árum. Ekkert bendir til þess að hraði þessarar þróunar sé að aukast og telur PFS því rétt að reikna með því að hlutdeildin verði ennþá langt yfir viðmiðunarmörkum fyrir umtalsverðan markaðsstyrk á næstu árum.

274. Að mati PFS hefur lítil sem engin breyting orðið á þeim aðgangshindrunum sem einkennt hafa markaðinn. Ennþá skapar aðstaða Mílu, sem felst í hinu viðamikla stofnlínuneti, yfirburði yfir önnur fjarskiptafyrirtæki. Önnur fyrirtæki eiga mjög erfitt með að koma sér upp sambærilegu neti, enda hefur það sýnt sig að fjárfestingar í stofnlínunetum eru litlar án aðkomu hins opinbera. Óafturkræfur kostnaður, stærðarhagkvæmni og vaxtarhindranir skapa einnig aðgangshindranir.

275. PFS telur að lóðrétt samþætting Skiptasamstæðunnar styrki verulega stöðu Mílu á viðkomandi markaði. Þar sem kaupendur heildsölupjónustu á markaðnum eru mjög litlir í samanburði við Símann og Mílu er kaupendastyrkur ekki til staðar og ekkert bendir til að

⁶⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð Mílu.

276. Þá ályktaði PFS að möguleikar á einhvers konar nýsköpun eða mögulegri samkeppni séu varla fyrri hendi enda markaðurinn að miklu leyti mettur og aðstöðumunur Mílu og annarra fyrirtækja mikill.

277. PFS telur að lækkun á markaðshlutdeild Mílu, innkoma nýrra aðila á markaðinn og þrýstingur frá öðrum þjónustutegundum sé enn ekki á því stigi að geta hindrað umtalsverðan markaðsstyrk Mílu. Markaðshlutdeild Mílu var [75-80%]⁶¹ á árinu 2013. Há markaðshlutdeild fyrirtækis bendir til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt dómafordæmum Evrópudómstólsins er markaðshlutdeild yfir 50% ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður. PFS telur að í ljósi hárrar markaðshlutdeildar Mílu og með hliðsjón af öðrum áður nefndum þáttum sem eru til þess fallnir að hindra samkeppni, þá sé hafið yfir skynsamlegan vafa að Míla njóti umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. PFS telur ekki vísbendingar um að breytingar á viðmiðum verði slíkar á næstu 2-3 árum að verulega geti dregið úr markaðsstyrk Mílu.

278. Með hliðsjón af framangreindu hyggst PFS útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (áður markaður 14).

⁶¹ Vikmörk vegna trúnaðar.

7.0 Álagning kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

279. Samkvæmt 2. mgr. 17. gr. fjarskiptalaga skal markaðsgreiningin vera grundvöllur ákvörðunar um hvort PFS leggi á, viðhaldi, breyti eða felli niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Ef markaðsgreining leiðir í ljós að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi markaði og fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, hafi umtalsverðan markaðsstyrk er PFS heimilt að leggja eina eða fleiri kvaðir á það fyrirtæki sem útnefnt er með umtalsverðan markaðsstyrk í samræmi við 18. gr. fjarskiptalaga. Hafi PFS áður lagt kvaðir á fyrirtækið skv. eldri fjarskiptalögum eru þær kvaðir endurskoðaðar, þeim viðhaldið, breytt eða þær afnumdar í samræmi við niðurstöður markaðsgreiningar.

280. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.⁶² Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

281. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.⁶³ Allar álagðar kvaðir skulu taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanager, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngrri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

282. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)⁶⁴ um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna verulegrar og stöðugar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

283. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast á ensku “the investment ladder” en markmið þess er að skapa skilyrði sem gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sitt í stigvaxandi skrefum.

284. Við ákvörðun um hvaða kvaðir eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði er oft gott að velta fyrir sér þeirri stöðu sem væri uppi ef ekki væru álagðar kvaðir á fyrirtækjum á viðkomandi markaði og hvort staðan væri fullnægjandi ef

⁶² Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

⁶³ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

⁶⁴ Nú BEREC.

eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

7.2 Samkeppnisvandamál

7.2.1 Almenn um vandamál á sviði samkeppni

285. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum vandamálum á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir. Með vandamálum á sviði samkeppni er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað eða sem leiðir til þess að keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir keppinautar komist inn á markaðinn eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér markaðsráðandi stöðu. Nóg er að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður.

7.2.2 Vandamál á sviði samkeppni á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína

286. Eins og fram kom í kafla 6 þá benda niðurstöður markaðsgreiningar til þess að samkeppni á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína sé ekki nægjanlega virk, enda er Míla ennþá með [75-80%]⁶⁵ markaðshlutdeild og á þeim svæðum sem samkeppni er til staðar er um fákeppni að ræða.

287. Markaðsgreining sýnir fram á að viðkomandi markaður einkennist af sterkum yfirburðum Mílu og má rekja það til þess að fyrirtækið er fyrrum einkaleyfishafi og var mjög lengi með einokunarstöðu á fjarskiptamarkaði hérlendis, eða allt til ársins 1998.

288. Uppbygging annarra fjarskiptafyrirtækja hefur verið hæg og staðbundin. Markaðshlutdeild þeirra og útbreiðsla hafa ekki náð að ógna Mílu sem er með starfsemi um allt land og getur boðið stofnlínur á öllum leiðum á meðan önnur fyrirtæki geta aðeins boðið þjónustu á takmörkuðum svæðum.

289. Hindranir á viðkomandi markaði eru enn verulegar og skortur er á mögulegri samkeppni. Markaðurinn einkennist af lóðréttri og láréttri samþættingu Skiptasamstæðunnar sem getur boðið svo til allar vörur til allra viðskiptavina frá heildsölu- til smásölustigs.

290. PFS er á þeirra skoðun að sökum langrar sögu og víðfeðms netkerfis Mílu, þar sem félagið er víða eitt fyrirtækja á markaðnum, þá hafi Míla ákveðið samkeppnislegt forskot að þessu leyti. Míla hefur einnig yfir að ráða aðstöðu sem önnur fyrirtæki geta ekki komið sér upp án verulegs fjármagns og tíma og ekki er því raunhæft að slíkir aðilar byggi upp slíka aðstöðu, a.m.k. ekki í náninni framtíð.

291. Heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína ber þess einnig merki að ákveðin stöðnun og hnignun eigi sér stað á ákveðnum hlutum hans, svo sem á Frame Relay og ATM staðli. Hefur það þau áhrif að vaxtarmöguleikar fara minnkandi á viðkomandi markaði.

292. Frá fyrri greiningu hefur markaðurinn ekki tekið neinum grundvallarbreytingum. Þrátt fyrir ákveðna tæknipróun, og að þjónustuaðilar séu fleiri nú, þá er Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild eða um [75-80%]⁶⁶. Fyrirtæki sem vilja veita fjarskiptaþjónustu eru enn háð

⁶⁵ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁶⁶ Vikmörk vegna trúnaðar.

aðgangi að netkerfum Mílu svo mögulegt sé fyrir þau að veita heilsteypa þjónustu um allt land. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að þörf á kvöðum á viðkomandi markaði sé allt eins mikil og við fyrri greiningu.

293. Í aðstæðum eins og þeim sem ríkja á markaðnum, þar sem eitt fyrirtæki hefur mikla yfirburðastöðu og kaupendastyrkur er mjög lítill, er hætta á því að ráðandi fyrirtæki noti aðstöðu sína til þess að krefjast óeðlilegra hárra gjalda fyrir þjónustu sína. Slík verðlagning kemur niður á samkeppni á tengdum mörkuðum og skilar sér á endanum í hærri verðum til endanotenda.

294. Fyrirtæki sem er lóðrétt samþætt, eins og Skiptasamstæðan, geta haft tilhneigingu til þess að mismuna viðskiptavinum sínum þannig að eigin deildir og tengd fyrirtæki fái betri kjör en samkeppnisaðilar. Einnig getur verið tilhneiging til þess að hafa of lítinn mun á heildsöluverðum og smásöluverðum og gera þannig samkeppni við smásöluarm ráðandi fyrirtækis erfiða.

295. Míla og áður Síminn hafa í ýmsum tilvikum sýnt tregðu til þess að bjóða þær vörur í heildsölu sem samkeppnisaðilar hafa þörf fyrir. Áður en kvaðir skv. markaðsgreiningunni 2007 tóku gildi var tregða af hálfu Símans að bjóða svartan ljósleiðara, DWDM og IP/MPLS⁶⁷. Á undanförunum árum hafa einnig komið upp dæmi þar sem Míla hefur synjað um aðgang. Í ákvörðun PFS 34/2010 er tekið á tilviki þar sem Míla synjaði Vodafone um aðgang að aðstöðu sem nauðsynleg var til þess að nýta ljósleiðaraþráð NATO sem Vodafone hafði leigt. Í ákvörðun PFS 28/2011 var svo skorið úr ágreiningi þar sem Míla synjaði m.a. um aðgang að svörtum ljósleiðara á tilteknum leiðum.

296. Að mati PFS eru aðstæður á markaðnum ennþá þannig að Míla er í aðstöðu til að hindra samkeppnisaðila Skiptasamstæðunnar með því að geta synjað um aðgang eða sett ósanngjarna skilmála, ef ekki eru til staðar kvaðir sem setja aðgang að stofnlínunum Mílu í fastar skorður.

7.3 Gildandi kvaðir

7.3.1 Kvaðir sem lagðar voru á í fyrri greiningu

297. Með ákvörðun frá 14. september 2007 um álagningu kvaða í kjölfar greiningar á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína lagði PFS eftirfarandi kvaðir á Mílu og Símann. Kvaðir gagnvart Símanum hafa ekki þýðingu á þessum tímavarki þar sem Síminn veitir ekki lengur aðgang að stofnlínunum í heildsölu. Kvaðir gagnvart Mílu eru hins vegar virkar.

Kvöð um að veita aðgang að leigulínuneti

298. Sú kvöð var lögð á Símann hf. og Mílu ehf. að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að stofnlínuhluta leigulína og þjónustu á heildsölustigi. Síminn hf. og Míla ehf. skyldu m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um samnýtingu eða samhýsingu, aðgang til endursölu, opinn aðgang að tæknissniðflötum, samskiptareglum og annarri tækni og samtengingu neta. Samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet Símans hf. og Mílu ehf. skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Aðgang sem

⁶⁷ Sjá Viðauka A, Greining á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð af leigulínunum (markaður 7), heildsölumarkaði fyrir lúkningshluta leigulína (markaður 13) og heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14), PFS 14. september 2007., bls. 119 og 128.

Síminn hf. hefði áður veitt öðrum, hvort sem væri með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu, mætti ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Símann hf. og Míla ehf. skyldu tryggja að sú þjónusta, sem hefði verið í boði, stæði áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis væri heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta yrði lögð niður skyldi tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt væri og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

Kvöð um jafnræði

299. Sú kvöð var lögð á Símann hf. og Mílu ehf. að gæta jafnræðis bæði hvað varðaði verð og önnur skilyrði. Símann hf. og Míla ehf. skyldu veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. hvoru öðru og eigin deildum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum og gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Símann hf. og Míla ehf. skyldi haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga væri í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Fyrirtækjunum væri óheimilt að afhenda hvoru öðru upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, ásamt því sem þeim væri óheimilt að afhenda öðrum slíkar upplýsingar, þ.á.m. öðrum deildum fyrirtækjanna, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

Kvöð um gagnsæi

300. Ennfremur var lögð á kvöð um gagnsæi. Símann hf. og Míla ehf. skyldu útbúa og birta viðmiðunartilboð fyrir samtengingu leigulína og upplýsingar um aðgang að stofnlínuhluta leigulína í heildsölu, þ.á.m. um gjaldskrá, tæknilega eiginleika og afgreiðsluskilmála. Símann hf. og Míla ehf. skyldu einnig birta bókhaldsupplýsingar um afkomu í stofnlínuhluta leigulína í samvinnu við PFS.

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

301. Lögð var á fyrirtækin kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skyldi fela í sér að lágmarki að annars vegar heildsala og hins vegar smásala leigulína væri bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans hf. og Mílu ehf. og verð milli fyrirtækjanna og innan fyrirtækjanna og samstæðu þeirra skyldi vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Símanum hf. og Mílu ehf. bæri að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir allar þjónustur á heildsölu- og smásölustigi fyrir viðkomandi markað ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Jafnframt skyldu Símann hf. og Míla ehf. afhenda PFS árlega álitsgerð óháðs aðila um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði. Birta skyldi álitsgerðina á heimasíðu Símans hf. og Mílu ehf. eins fljótt og unnt væri eftir að reikningsári lyki. Ofangreind yfirlit þyrftu að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan. Reyndist bókhaldslegur aðskilnaður Símans hf. og Mílu ehf. ekki fullnægjandi áskildi PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

302. Við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði skyldu Símann hf. og Míla ehf. færa bókhald sitt á þann hátt að hægt yrði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja mætti mismunandi þjónustu. Aðskilið bókhald grundvallaðist á meginreglunni um orsakasamhengi, þ.e. kostnaði og tekjum skyldi skipt niður á þá þjónustu eða vörur sem sköpuðu kostnaðinn eða tekjurnar. Kostnaði við rekstur neta og/eða þjónustu skyldi deilt niður á rekstrareiningar með verkgrundaðri kostnaðargreiningu sem byggði á þeirri aðferð að greina kostnað eftir aðgerðum sem framkvæmdar væru í viðkomandi rekstrareiningu. Þetta kallaði á viðeigandi og nákvæmar aðferðir við kostnaðarskiptingu. Sá

hluti kostnaðarins sem ekki væri hægt að skipta á grundvelli beinnar eða óbeinnar kostnaðarskiptingar, þ.e. kostnaður sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði skyldi merktur sérstaklega í bókhaldi Símans hf. og Mílu ehf. Í reglugerð nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja væri kveðið nánar um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði. Aðgreiningu í bókhaldi skyldi háttað með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir mismunandi þjónustur leigulína á heildsölu- og smásölustigi.

Kvöð um eftirlit með gjaldsskrá

303. Að lokum var lögð kvöð á Símann hf. og Mílu ehf. um eftirlit með gjaldsskrá vegna stofnlínuhluta leigulína. Síminn hf. og Míla ehf. skyldu halda kostnaðarbókhald og gera kostnaðarlíkan til útreiknings á verði fyrir leigulínur í heildsölu samkvæmt sögulegum kostnaði. Gerð kostnaðarlíkans ætti að vera lokið innan eins árs frá birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað. Til að Síminn hf. og Míla ehf. gætu sýnt fram á að gjaldsskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru tæki mið af kostnaði væri nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangaði, bæri kennsl á, mæti og dreifði viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. um orsakasamhengi. Síminn hf. og Míla ehf. skyldu afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi stofnlínuhluta leigulína og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar væru til að úthluta kostnaði. Síminn hf. og Míla ehf. skyldu skila til PFS skýrslu frá óháðum aðila um að samræmi væri milli lýsingar félaganna til PFS á því hvernig kostnaði væri skipt og framkvæmdar í kostnaðarbókhaldskerfi þeirra. Allar breytingar á gjaldsskrá Símans hf. og Mílu ehf. þyrfti að tilkynna til PFS og öðluðust þær ekki gildi nema með samþykki PFS.

7.3.2 Áhrif gildandi kvaða

304. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á þann aðgang sem fjarskiptafyrirtæki hafa haft að kerfum Mílu sem og þau verð sem eru í boði. Með ákvörðun PFS árið 2007 var aukið við það þjónustuframboð sem Skiptasamstæðunni var skylt að veita samkeppnisaðilum. PFS hefur haft eftirlit með gjaldsskrá samstæðunnar á viðkomandi markaði og má telja víst að verð hefðu verið hærri á tímabilinu ef slíkt eftirlit hefði ekki verið til staðar.⁶⁸

305. Kvaðir um aðgang að leigulínum styðja innkomu nýrra fyrirtækja á fjarskiptamarkaðinn. Ekki er þó hægt að greina enn sem komið er beint samhengi á milli aðgangskvaðarinnar og uppbyggingar nýrra leigulínuneta hjá samkeppnisaðilum.

306. Eins og áður hefur komið fram er Míla enn langstærsta fyrirtækið á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Nýir netrekendur hafa hafið starfsemi, en þeir eiga langt í land með að ná Mílu hvað stærð og útbreiðslu varðar enda er Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild hvort sem litið er til tekna eða fjölda sambanda. GR hefur ekki stór áform uppi um frekari útbreiðslu eftir 2014 og önnur fyrirtæki eru mun minni og staðbundin. Þá hefur ný tækni (eins og t.d. IP-MPLS og MPLS-TP) ekki breytt þeirri stöðu sem er á milli fyrirtækja á markaði þó svo hún hafi áhrif á heildarstöðu leigulína.

7.3.3 Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum

307. Eins og áður hefur komið fram er Míla enn langstærsta fyrirtækið á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Útbreiðsla neta annarra fyrirtækja á markaðnum hefur ekki

⁶⁸ Sjá m.a. ákvörðun PFS 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu Mílu ehf. á gjaldsskrá fyrir leigulínur.

aukist mikið, ef frá er talinn aðgangur sem Vodafone leigir að þræði í ljósleiðarahring NATO, sem að mestu hefur verið notaður til innri starfsemi Vodafone. Míla er enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild hvort sem litið er til tekna eða fjölda sambanda. Þrátt fyrir tilkomu nýrra fyrirtækja á undanförunum árum þá er ekki útlit fyrir að þau nái að saxa verulega á forskot Mílu á líftíma greiningarinnar. Því má telja líklegt að á gildistíma þessarar greiningar haldi Míla þeirri stöðu sinni að vera með langvítækasta og stærsta netkerfi landsins.

308. Þróun síðustu ára gefur því ekki tilefni til þess að ætla að markaðurinn hafi þróast það mikið í átt að virkri samkeppni að forsendur séu til þess að aflétta kvöðum. Það sama má segja um horfur á næstu misserum. Þar sem ætla má að umtalsverður markaðsstyrkur Mílu verði til staðar á næstu árum, má ætla að þau samkeppnisvandamál sem lýst var í kafla 7.2. verði áfram til staðar. Þar með verður þörf á áframhaldandi inngrípi stjórnvalda til þess að vinna gegn skaðlegum áhrifum sem skortur á samkeppni hefur í för með sér á viðkomandi markaði.

309. Í kafla 5.4.2. var fjallað um hugsanleg áhrif ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 á markaðsgreiningu þessa. Þar kom fram að þær skyldur sem kveðið er á um í ákvörðuninni taka ekki sérstaklega til leigulínmarkaða og kveða ekki á um framboð á tilteknum leigulínupjónustum eða verðlagningu slíkrar þjónustu. Niðurstaða PFS er sú að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins dragi ekki að ráði úr þörf á sérstökum kvöðum á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Reynslan hefur sýnt að þörf er á tíðum og umfangsmiklum afskiptum af markaðnum og skapa þarf fyrirsjáanleika varðandi aðgang samkeppnisaðila Skiptasamstæðunnar að netum Mílu. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er almenns eðlis og tekur eins og áður segir ekki sérstaklega á málefnum viðkomandi markaðar. Auk þess er enn sem komið er ekki komin nægileg reynsla á framkvæmd sáttarinnar, auk þess sem ljóst er að Skiptasamstæðan hefur ekki að öllu leyti fylgt henni. Því telur PFS nauðsynlegt að viðhalda kvöðum samkvæmt lögum um fjarskipti á markaðnum.

7.4 Tillögur að kvöðum

310. PFS hefur á grundvelli markaðsgreiningar komist að þeirri fyrirhuguðu niðurstöðu að rétt sé að viðhalda kvöðum á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína á Mílu. Þær kvaðir sem lagðar voru á Mílu árið 2007 og PFS hyggst viðhalda eru ekki mikið breyttar, enda hafa aðstæður á markaðnum lítið breyst. Míla hefur þó verið að byggja upp nýtt MPLS-TP kerfi sem m.a. kemur í stað IP-MPLS kerfis Símans. Lagt er til að kvaðirnar nái til þessa nýja kerfis. Þó eru gerðar nokkrar breytingar á lýsingu kvaðanna í ljósi fenginnar reynslu af beitingu þeirra frá síðustu greiningu og að auki hefur verið bætt við kvöð um kostnaðarbókhald sem í fyrri greiningu var að mestu innifalin í kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Þá hefur jafnræðiskvöð verið gerð nákvæmari og lagt til að nýjar kvaðir varðandi gerð gæðaviðmiðunarsamninga, útgáfu gæðatrygginga og birtingu lykilsframmistöðupáttanna verði lagðar á Mílu. Í þessum kafla verður innihald þessara skyldna skilgreint og kynnt nánar.

311. Þar sem Síminn starfar ekki lengur á heildsölumörkuðum fyrir leigulínur er það fyrirhuguð niðurstaða PFS að ekki þyki ástæða til að viðhalda kvöðum gagnvart því félagi. PFS leggur þó áherslu á að litið er á Skiptasamstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar og ef sala á leigulínunum færist til annarra hluta samstæðunnar færist kvöðin yfir á viðkomandi félag.

7.4.1 Kvöð um að veita aðgang

312. Skv. 1. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga getur PFS mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um opinn aðgang að almennum fjarskiptanetum, nethlutum og tengdri aðstöðu með ákveðnum skilmálum sem stofnunin setur. Í g. lið 2. mgr. sömu greinar kemur fram að krefjast megi þess af fjarskiptafyrirtækjum að þau samtengi net eða netaðstöðu.

313. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að velta fyrir sér hvort viðkomandi aðgangur hafi hvetjandi áhrif á fjárfestingu í netinu, efli nýsköpun, skilvirkni og sjálfbæra samkeppni. Í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. mgr. skuli PFS taka mið af því hvort það sé:

- a. tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir,
- b. framkvæmanlegt að veita þann aðgang sem tillaga er um,
- c. forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin var með fjárfestingunni,
- d. í þágu samkeppni til lengri tíma litið,
- e. óheppilegt með hliðsjón af vernd hugverkaréttinda,
- f. til þess fallið að auka framboð þjónustu.

314. Í 33. gr. fjarskiptalaga segir að ef ekki ríki virk samkeppni á markaði fyrir leigulínur eða ákveðnar tegundir þeirra skuli PFS tryggja að a.m.k. eitt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði fram leigulínur í heildsölu eða smásölu af þeirri tegund sem stofnunin telur að þörf sé fyrir á fjarskiptamarkaði.

315. Með heimild í 28. gr. og 33. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að stofnlínuhluta leigulína og tengdri þjónustu á heildsölustigi.

316. PFS hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli þess aðgangs sem tillaga er um hér að neðan, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu. PFS telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð þjónustu.

317. Miðað við sterka markaðsstöðu Mílu er erfitt fyrir nýja aðila að koma inn á leigulínemarkaðinn. Uppbygging á stofnlínuneti felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og er það mat PFS að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu og rekstur nýrra landsdekkandi stofnlínuneta, miðað við núverandi markaðsaðstæður á Íslandi.

318. Umsóknir um aðgang að leigulínum og tengdri aðstöðu eins og húsnæði skal Míla afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Mílu er óheimilt að veita deildum sínum eða tengdum fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa aðgang til jafns við fyrirtæki innan Skiptasamstæðunnar að afgreiðslukerfi Mílu í þeim

tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir leigulína og um reikningagerð.

319. Aðgang sem Míla hefur þegar veitt öðrum hvort sem er með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Míla skal tryggja að sú þjónusta, sem er fyrir hendi, standi áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis er heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta er lögð niður skal tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum og PFS um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu

320. Í 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga eru taldar upp nokkrar tegundir aðgangs sem heimilt er að krefjast af fjarskiptafyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk. Þessar tegundir aðgangs eru ekki tæmandi taldar og nýjar tegundir gætu komið fram, t.d. vegna tækniþróunar eða innkomu nýrrar þjónustu. Með hliðsjón af þessu telur PFS ekki rétt að takmarka aðgangskvöðina við eitt eða nokkur ákveðin form af aðgangi. Að mati PFS gæti það dregið úr áhrifum kvaðarinnar. PFS telur að allar tegundir heildsöluaðgangs að stofnlínuhluta leigulína sem Míla veitir eigin einungum eða öðrum aðilum innan Skiptasamstæðunnar sé eðlilegt að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Öll form heildsöluaðgangs sem sanngjarnt og eðlilegt er að veita og eflt geta samkeppni á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína falla undir þá aðgangskvöð sem lögð er á Mílu á viðkomandi markaði. Til þess að gefa Mílu og öðrum aðilum almenna viðmiðun þá verður gerð nánari grein fyrir algengustu aðgangsformum hér fyrir neðan. Tekið skal fram að ekki er um tæmandi upptalningu að ræða.

Þjónustuaðili með endursölu

321. Skv. b. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur.

322. Þessi tegund aðgangs veitir þjónustuaðila möguleika á að endurselja leigulínur. Þegar um er að ræða hreina endursölu undir sjálfstæðu vörumerki, býr þjónustuaðilinn ekki yfir neinum sjálfstæðum innviðum kerfis og kaupir nánast alla þjónustu í heildsölu. Framboð Mílu til þjónustuaðila skal miðast við sambærilega þjónustu og Míla býður eigin einungum og öðrum aðilum innan Skiptasamstæðunnar.

323. Sá möguleiki að kaupa leigulínubjónustu í heildsölu til endursölu er nauðsynlegur þáttur til að efla þjónustu- og verðsamkeppni. Það gefur þjónustuaðilum kost á að kaupa bandbreiðar línur og hluta niður og veita mörgum aðilum þjónustu án þess að byggja upp eigið net. Að mati PFS er skyldan til að veita endursöluaðgang sanngjörn og veitir Mílu möguleika á að nýta umframafkastagetu.

Opinn aðgangur að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni

324. Skv. c. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk heimili opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net).

325. Að mati PFS er mikilvægt að leggja á Mílu skyldu til að bjóða opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu milli leigulínukerfis Mílu og annarra fjarskiptaneta. Þannig geti minni net tengst neti Mílu á fullnægjandi hátt.

326. Varðandi notendabúnað telur PFS rétt að Míla geti ekki sett önnur skilyrði fyrir tengingu notendabúnaðar við leigulínur en að hann sé í samræmi við skilyrði sem gilda um tengingu hans við nettengipunkt viðeigandi leigulínu samkvæmt R&TTE tilskipun ESB nr. 99/5/EB, sbr. reglugerð nr. 90/2007 um þráðlausan búnað og notendabúnað til fjarskipta og gagnkvæma viðurkenningu á samræmi þeirra. Ef notendabúnaður uppfyllir ekki þessi skilyrði er Mílu heimilt að aftengja leigulínuna þangað til að búið er að aftengja notendabúnaðinn.

327. PFS telur eðlilegt að Mílu sé einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á leigulínum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

328. Með tilvísun í c-lið 2. mgr. sömu lagagreinar hyggst PFS gera þá kröfu að Míla heimili öðrum fjarskiptafyrirtækjum opin aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net). Þá skal Míla veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að leigulínumar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar til. Slíkur aðgangur getur falist í rekstrarstuðningi, gagnagrunni til að afla upplýsinga áður en pantað er, afhendingu, pöntunum, viðhaldi, bilanaafgreiðslu og reikningagerð.

Samhýsing eða samnýting

329. Skv. d. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði samhýsingu eða samnýtingu, þ.m.t. samnýtingu kapalstokka, bygginga eða mastra.

330. Jafnframt er almennt ákvæði um skyldu til að semja um samhýsingu eða annars konar samnýtingu á aðstöðu eða landareign í 25. gr. fjarskiptalaga.

331. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir netrekendur á leigulínumarkaði að byggja upp þá miklu aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði jarðvegs- og lagnaframkvæmda. Einnig er mikilvægt að aðilar geti fengið aðgang að rörum Mílu sem ekki eru fullnýtt til að setja þar nýja tengingu (kopar eða ljósleiðara).

332. Komi sú staða upp að óskað er eftir því, af tengdum eða ótengdum aðila, að fá að setja nýjan streng í rör Mílu sem ekki eru fullnýtt skal Míla verða við þeirri beiðni, teljist beiðnin sanngjörn og eðlileg. Verðlagning aðgangs skal vera kostnaðarviðmiðuð og byggjast á sögulegum kostnaði Mílu þar sem kostnaður er heimfærður á viðeigandi þjónustur.

333. Síminn og síðar Míla hafa veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 25. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það telur PFS nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 28. gr. sömu laga þar sem það getur skapast hvatning fyrir fyrirtækið að hleypa ekki nýjum aðilum að aðstöðu sinni. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Mílu en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

334. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil works) með 6 mánaða fyrirvara. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum skal bjóðast þátttaka í

framkvæmdunum með jafnri kostnaðarskiptingu milli framkvæmdaaðila.

335. Að mati PFS er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu sanngjörn og ætti ekki að skapa Mílu verulegar fjárhagsbyrðar heldur frekar að veita fyrirtækinu möguleika til að nýta umfram afkastagetu, auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Mílu tækifæri til að fá hlutfallslega endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar þá skal Míla koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir í því sambandi. Míla skal því verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist leigulínubjónustu.

336. PFS hyggst viðhalda skyldu Mílu til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu varðandi hvers kyns aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða í tengslum við stofnlínuhluta leigulína. Þar getur t.d. verið um að ræða aðgang að byggingum, kapalstokkum og rorum. Skyldan nær til beiðni sem er eðlileg og sanngjörn og hefur ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði fyrir Mílu. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur PFS ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginn.

Samtenging neta eða netaðstöðu, aðgangur að ómissandi aðstöðu og tæknileg yfirfærsla (e. Migration)

337. Skv. g. lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samtengi net eða netaðstöðu. PFS telur nauðsynlegt að mögulegt sé að tengja saman ólík leigulínunet fjarskiptafyrirtækja. Skylda til að bjóða samtengingu leggst á Mílu varðandi þau leigulínunet sem Míla hefur yfir að ráða. Skyldan nær yfir samtengingu á svörtum ljósleiðara svo og á samskiptareglum eins og MPLS-TP, Ethernet og SDH/PDH.

338. Skv. i-lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. PFS hyggst leggja þá kvöð á Mílu að veita aðgangsbeyðendum aðgang að allri ómissandi aðstöðu sem nauðsynleg er í tengslum við aðgang að stofnlínuhluta leigulína.

339. Þá hefur PFS í hyggju að leggja þá kvöð á Mílu að félagið tilkynni markaðsaðilum um allar þær breytingar á kerfishögun sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með að lágmarki 5 ára fyrirvara. Framangreint á t.d. við um niðurlögn kerfa eða þjónustu og yfirfærslu í næstu kynslóðar net. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki PFS og samkomulagi Mílu við viðkomandi aðila.

340. Ef Míla gerir breytingar á leigulínukerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðninnar.

- Til staðar sé þjónustusamningur og listi yfir lykil frammistöðuþætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svári ekki kostnaði.

Samantekt

341. Með heimild í 28. gr. og 33. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að stofnlínuhluta leigulína og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Míla skal m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang til endursölu, samnýtingu eða samhýsingu, opinn aðgang að tæknissniðflötum, samskiptareglum og annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu og samtengingu neta, aðgangi að stoðkerfum og viðeigandi upplýsingum, ásamt því að Míla þarf að tilkynna um allar tæknilegar yfirfærslur með tilteknum fyrirvara. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil works) með 6 mánaða fyrirvara. Þá skal Míla tilkynna markaðsaðilum um allar þær breytingar á kerfishögun sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með að lágmarki 5 ára fyrirvara, t.d. varðandi niðurlögn kerfa eða þjónustu. Samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet Mílu skal ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Synjun um aðgang þarf að rökstyðja með fullnægjandi hætti. Aðgang sem Míla hefur þegar veitt öðrum hvort sem er með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Míla skal tryggja að sú þjónusta, sem er fyrir hendi, standi áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis er heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta er lögð niður skal tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum og PFS um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

7.4.2 Kvöð um jafnræði

342. Skv. 30 gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum félögum sem veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, systur-, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

343. Ákvæði um jafnræði í 30. gr. fjarskiptalaga er tvíþætt. Annars vegar getur PFS lagt kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu og aðgang, þ.e. að gæta jafnræðis milli ótengdra fjarskiptafyrirtækja. Hins vegar skulu kvaðir tryggja að fyrirtækið setji óskyldum fjarskiptafyrirtækjum sömu skilmála í samskonar viðskiptum og það veitir eigin þjónustueiningum eða öðrum tengdum aðilum.

344. Til þess að árangri verði náð þarf aðgangskvöðin að vera sett fram með kvöð um jafnræði. Jafnræðiskvöðinni er ætlað að hindra að lóðrétt starfandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk haldi uppi háttsemi sem hefur neikvæð áhrif á samkeppni. Henni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsöluþjónustu til tengdra aðila en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur hins vegar ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur vera byggður á hlutlægum forsendum.

345. Umtalsverður markaðsstyrkur á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gæti haft hvata til að selja óskyldum aðilum á hærra verði en sínum eigin deildum eða öðrum tengdum aðilum. Til þess að krafa um jafnræði í verðum hafi tilhlýðileg áhrif er oft nauðsynlegt að leggja einnig á kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.

346. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður aðgangur að stofnlínuhluta leigulína á sama verði gæti aðgangsveitandi reynt að mismuna á öðrum forsendum en verði og þannig hækkað kostnað samkeppnisaðila, til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola þeim af markaði. Slík hegðun gæti t.d. falist í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði milli tengdra og ótengdra aðila, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf til ótengdra aðila, ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

347. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð, flutningsmiðla, samskiptareglur, skilmála aðgangs o.fl. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismun milli þjónustudeilda Skiptasamstæðunnar og annarra fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma leigulína. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum. Að mati PFS er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg.

348. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um leigulínuaðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 26. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

349. PFS telur eðlilegt að heildsala Mílu veiti viðskiptavinum sínum sambærilega þjónustu og einingar Skiptasamstæðunnar fá. PFS hyggst leggja þá kvöð á Mílu að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa leigulínuaðgang njóti, að teknu tilliti til aðstæðna, sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu. PFS hyggst ennfremur gera þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Míla veitir tengdum aðilum.

350. Upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengda þjónustu skulu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. PFS telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar á markaði.⁶⁹ Þar sem smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa ótengdir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja og/eða endurbætta smásölupjónustu á sama tíma og aðilar tengdir Mílu. PFS hyggst því leggja þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun leigulínupjónustu Mílu með sama fyrirvara og aðilum tengdum Mílu. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 6 mánuðir. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Tengdir aðilar mega því ekki fá umræddar upplýsingar í hendur fyrir en ótengdir aðilar. Míla

⁶⁹ e. Unjustified first mover advantage.

skal veita tengdum sem ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru, nýframkvæmda og fyrirhuguð tengiskil. Míla má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni ótengds aðila einungis vegna þess að tengdur aðili hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni ótengds aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

351. Til að tryggja að Míla fari að umræddri kvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical and/or economic replicability). Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum.

352. Míla skal gæta þess að umsóknir ótengdra fjarskiptafyrirtækja um aðgang að leigulínum eða tengdri þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt og umsóknir tengdra aðila. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

353. PFS hyggst áskilja að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendur á leigulínum þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná til ýmissa þjónustubátta er snúa að umræddum leigulínum, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutnings og viðgerða. Þá skulu þeir m.a. kveða á um það hvernig forðast skuli gagnkvæmar merkjatruflanir (e. Mutual interference of signals) á milli aðila á leigulínum Mílu. Ennfremur skulu þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflutning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Til að tryggja jafnræði og gagnsæi varðandi gæði leigulínuþjónustu Mílu hyggst PFS mæla fyrir um að allir gæðaviðmiðunarsamningar skuli birtir opinberlega á heimasíðu Mílu. Slíkir samningar geta m.a. verið hluti viðmiðunartilboðs. Aðilar geta leitað til PFS við gerð slíkra samninga og getur PFS skorið úr um álitamál í tengslum við gerð þeirra. Gæðaviðmiðunarsamningar geta verið mismunandi á milli aðila, allt eftir óskum viðsemjenda Mílu. Míla skal þó gæta að jafnræðiskvöðinni og þess vegna er mikilvægt að allir slíkir samningar séu birtir opinberlega. Míla skal ljúka gerð gæðaviðmiðunarsamninga við alla sína viðsemjendur eigi síðar en 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar á viðkomandi markaði.

354. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að leigulínum, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tilteknar sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Er þá hægt að hugsa sér að tiltekin fjárhæð sé greidd fyrir hvern dag sem t.d. afhending eða viðgerð fer umfram þann tíma sem gæðatrygging kveður á um. Slík sektarákvæði skulu vera hlutlæg, einföld og afdráttarlaus þannig að aðilar eiga ekki að þurfa að leita til PFS eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. PFS skal hafa eftirlit með gerð gæðatryggingar Mílu og skal gerð hennar lokið innan 6 mánaða frá því að ákvörðun á viðkomandi markaði lítur dagsins ljós. Míla skal tryggja að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki verði upplýst um efni gæðatryggingarinnar.

355. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að leggja á félagið og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega upplýsingar um ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Fjallað er um nauðsyn þess að birta slíkar upplýsingar í skjali BEREC um viðeigandi kvaðir á leigulínumörkuðum frá desember 2012⁷⁰ og riti ERG um kvaðir.⁷¹ Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuflutningur og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu fá og hins vegar við meðaltal geirans. Þannig eiga viðsemjendur Mílu að getað áttað sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Birting niðurstaðna á mælingum lykil frammistöðupátta mun, eins og að ofan greinir, hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort jafnræðiskvöð er virt, sérstaklega með tilliti til þeirra þátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og hvort Míla hafi uppfyllt skyldu sína til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

356. Að lágmarki skal Míla birta eftirfarandi lykil frammistöðupætti sem hluta af lykil frammistöðumati.

1) *Afgreiðsla pantana*

- a. Fjöldi pantana sem afgreiddar eru.
- b. Hlutfall pantana sem er hafnað eftir að hafa verið samþykkt í pantanakerfi.

2) *Afhending vöru/þjónustu*

- a. Meðaltals afhendingartími.
- b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
- c. Nákvæmni afhendinga.

3) *Bilanþjónusta*

- a. Hlutfall bilana í búnaði á ábyrgð fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, mælt í línunum fyrir hvert ár.
- b. Meðaltals tímalengd viðgerðar á bilun.
- c. Hlutfall af viðgerðum bilunum við eða fyrir tímamörk.

4) *Þjónustuflutninga*

- a. Meðaltalstími vegna flutninga úr einni heildsölupjónustu í aðra.
- b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
- c. Nákvæmni afhendinga.

357. PFS skal hafa eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðupætti fyrir innri viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. Fyrirhugað er að Míla skuli birta umræddar upplýsingar í fyrsta sinn innan 6 mánaða frá því að ákvörðun á viðkomandi markaði lítur dagsins ljós og síðan mánaðarlega eftir það.

358. PFS telur að birting lykil frammistöðupátta sé viðeigandi aðferð til að fylgjast með að jafnræðiskvöðinni og skyldu Mílu til að gera gæðaviðmiðunarsamninga sé fylgt eftir. Af þeirri ástæðu, og á grunni lágmarksviðmiða í skýrslum BEREC og ERG, hyggst PFS leggja kvaðir á Mílu um að taka saman og birta á heimasíðu sinni tölur yfir lykil frammistöðupætti

⁷⁰ BEREC Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines – bls. 12, BoR (12) 126.

⁷¹ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

mánaðarlega.

359. PFS gerir sér grein fyrir því að viðkomandi kvöð um söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu. Hinsvegar telur PFS að mæling þessara þátta sé gríðarlega mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu mikilvæg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé.

360. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verða, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur hins vegar ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrðin heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum. Mílu er heimilt að bjóða fram aðrar tegundir leigulína á viðkomandi markaði en fram hefur komið en má ekki takmarka það framboð við innri deildir Skiptasamstæðunnar.

361. Með heimild í 30. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að gæta jafnræðis á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, bæði hvað varðar verð og önnur skilyrði. Míla skal veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. eigin einingum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum, gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Míla skal afhenda PFS gjaldskrá fyrir alla hraða og allar samskiptareglur og staðfesta að enginn munur sé á afgreiðslu við innri deildir og ytri aðila. Upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengda þjónustu skulu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila og telur PFS sérstaklega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar á markaði. Ótengdum aðilum skal tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu aðra aðra þróun leigulínubjónustu Mílu með sama fyrirvara og aðilum tengdum Mílu og skal sá frestur ekki vera skemmri en 6 mánuðir. Þá skal Míla veita tengdum sem ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru, nýframkvæmda og fyrirhuguð tengiskil. Til að tryggja að Míla fari að umræddri kvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti. Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum. PFS hyggst áskilja að Míla geri þjónustusamninga (SLA's) við alla kaupendur á leigulínum í stofnlínuhluta þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöðinni og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Þjónustusamningar, yfirlýsing um gæðatryggingu og lykilframmistöðupættir skulu birtir innan 6 mánaða frá birtingu ákvörðunar. Míla skal haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, þ.á.m. öðrum deildum Skiptasamstæðunnar, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

7.4.3 Kvöð um gagnsæi

362. Ákvæði um gagnsæi er að finna í 29. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Þar segir í 1. mgr. að til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis

geti PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilýsingar, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

363. Í 2. mgr. 29. gr. sl. segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er gert að gæta jafnræðis getur PFS skyldað það til að gefa út viðmiðunartilboð sem innihaldi sundurliðaða lýsingu á samtengingu eða aðgangi, ásamt skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. gjaldskrá. Stofnunin getur mælt fyrir um breytingar á viðmiðunartilboði. PFS er heimilt að setja reglur um hvert skuli vera efni samtengingasamninga og viðmiðunartilboða.

364. Gagnsæi skilmála og skilyrða fyrir samtengingu og aðgangi að aðstöðu, þ.m.t. verð, þjónar þeim tilgangi að flýta fyrir samningaviðræðum, koma í veg fyrir ágreining og stuðla að tiltrú markaðsaðila á því að ekki sé um að ræða mismunun við veitingu þjónustunnar. Nauðsynlegt er að tæknileg ákvæði sem gilda um aðgang að leigulínum séu skýr og gagnsæ enda getur það verið sérstaklega mikilvægt til að tryggja rekstrarsamhæfi.

365. Skilmálar sem gilda fyrir aðgang að netum og þjónustu skipta miklu máli fyrir nýja aðila og geta haft úrslitaáhrif á möguleika þeirra til að vinna sér markaðshlutdeild. Ljóst er að samkeppnisstaða þessara aðila er í hættu ef þeir búa við mismunandi skilmála. Ennfremur auðveldar það fyrirtækjum að koma inn á markað ef fyrirsjáanlegt er hvaða kjör eru í boði varðandi aðgang og þjónustu sem þau þurfa að kaupa og hver sé grundvöllur verðlagningar og annarra skilmála.

366. Birting viðmiðunartilboðs gefur öllum markaðsaðilum kost á að sjá hvað er í boði og tryggir að fyrirtæki verði ekki krafín um greiðslu fyrir þjónustu og aðstöðu sem er þeim ekki nauðsynleg. PFS telur nauðsynlegt að til sé viðmiðunartilboð um stofnlínuhluta leigulína í heildsölu.

367. PFS telur rétt að styðjast við ákvæði fjarskiptalaga um gagnsæi til þess að tryggja sem best að kvaðir um aðgang og jafnræði skili árangri. Það er skoðun stofnunarinnar að gagnsæi upplýsinga geti auðveldað og stytt samningsumleitanir aðila, þ.m.t. að kjör og skilmálar liggi fyrir í upphafi.

368. PFS hyggst viðhalda þeirri kvöð á Mílu að birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu sem verði sundurliðað að því marki að tryggt sé að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ekki gert að kaupa aðstöðu og þjónustu sem þau hafa ekki þörf fyrir. Viðmiðunartilboðið skal ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skal innihalda lýsingu á skilmálum og skilyrðum Mílu ásamt tilheyrandi verðskrá.

369. Að lágmarki skal getið um eftirtalin atriði í viðmiðunartilboði Mílu:

- Grunnatriði samnings
 - Tegund þjónustu
 - Gjaldtaka, reikningar og bókhald
 - Verð
 - Gæði þjónustu
- Tæknileg útfærsla
 - Samtengipunktur

- Dreifikerfi og samskipti kerfa
- Aðrar þjónustur
- Prófanir
- Afgreiðslutími, þ.e. tími frá því að beiðni um samtengingu berst Mílu þar til að afgreiðslu ætti að vera lokið.
- Umsjón viðskiptavina
- Þagnarskylda milli aðila
- Ábyrgðir og greiðsla
- Óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- Samningstími og uppsögn samnings
- Meðferð ágreinings

370. Einnig telur PFS nauðsynlegt að Míla birti eftirfarandi upplýsingar um aðgang að stofnlínuhluta leigulína í heildsölu:

- Gjaldskrá
- Tæknilegir eiginleikar og grunnkröfutaþakmarkanir
- Skilmála um afhendingu og notkun
- Tenging notendabúnaðar
- Afgreiðsluskilmála, m.a.:
 - Upplýsingar varðandi pöntunaraðferð;
 - Afhendingarfrest, sem er talinn frá þeim degi er notandi lagði fram formlega beiðni um aðgang að leigulínu, fram að þeim tíma sem 95% allra leigulína af viðkomandi tegund hafa verið settar upp hjá notendum;
 - Samningstíma, þ.e. tímabilið sem mælt er fyrir um í samningnum og lágmarkssamningstíma sem notanda ber að samþykkja;
 - Viðgerðartíma, sem er tímabilið frá þeim tíma er bilanatilkyning hefur borist viðkomandi fyrirtæki, fram að þeim tíma er 90% allra leigulína af sömu gerð hafa verið lagfærðar og notendur hafa eftir atvikum fengið tilkyningu um það. Þegar boðið er upp á viðgerðir í mismunandi gæðaflokkum fyrir sömu gerðir leigulína skal birta upplýsingar um mismunandi dæmigerðan viðgerðartíma;
 - Reglur um endurgreiðslu.
 -

371. Míla skal birta endurnýjað viðmiðunartilboð í samræmi við lýsingu hér að ofan. Míla skal uppfæra viðmiðunartilboð eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Ef viðmiðunartilboð Mílu er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Allar breytingar á viðmiðunartilboði skal leggja fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara⁷² og taka þær ekki gildi nema með samþykki PFS. Uppfært viðmiðunartilboð skal lagt fyrir PFS eigi síðar en 6 mánuðum frá birtingu ákvörðunar í kjölfar þessarar greiningar.

372. Míla skal senda PFS alla samninga sem gerðir eru um stofnlínuhluta leigulína í heildsölu.

⁷² Breytingar á texta viðmiðunartilboðs eða um nýja gjaldskrárlíði skal Míla birta til kynningar og senda til PFS að minnsta kosti þremur mánuðum fyrir gildistöku. Verðskrárbreytingar á gjaldskrárlíðum sem verið hafa í gildi og tilgreind í verðskrá Mílu skal tilkynna þjónustukaupa með a.m.k. 60 daga skriflegum fyrirvara.

373. Með heimild í 29. gr. hyggst PFS viðhalda kvöð á Mílu um að birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu. Birting á vefsíðu Mílu telst fullnægjandi.

374. PFS telur ekki þörf á að viðhalda kvöð um opinbera birtingu bókhaldsupplýsinga, en Mílu ber að afhenda PFS allar slíkar upplýsingar eftir því sem þörf er á til þess að staðreyna að farið sé eftir þeim kvöðum sem gilda á þessum markaði.

7.4.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

375. Samkvæmt 31. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 getur PFS lagt skyldur á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um bókhaldslegan aðskilnað milli starfsemi sem tengist samtengingu eða aðgangi og annarrar starfsemi þannig að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Að auki getur stofnunin krafist þess af fyrirtæki sem rekur bæði fjarskiptanet og fjarskiptaþjónustu að heildsöluverð þess og verð innan fyrirtækisins sé gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. PFS getur ákveðið hvaða bókhaldsaðferðir nota skal. Til að tryggja gagnsæi og jafnræði getur PFS krafist þess að fá afhent bókhaldsgögn, þ.m.t. upplýsingar um tekjur frá þriðja aðila.

376. Í reglugerð nr. 564/2011, um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, er útlistað hver sé tilgangur bókhaldslegs aðskilnaðar og hvernig staðið skuli að honum. Tilgangurinn er m.a. að hægt verði að sjá tekjur, kostnað og bundið fjármagn fyrir mismunandi rekstrareiningar og geta sýnt fram á að sömu skilmálar gildi um þjónustu sem veitt er öðrum fyrirtækjum og þjónustu sem innt er af hendi við aðrar deildir fjarskiptafyrirtækisins sem hlut á að máli.

377. Það er skoðun PFS að nauðsynlegt sé að leggja á Mílu kvöð um bókhaldslegan aðskilnað á viðkomandi markaði, m.a. til að tryggja að jafnræðis og gagnsæis sé gætt og til að leiða megi í ljós raunkostnað í þeim tilvikum sem það á við.

378. Tilgangurinn með bókhaldslegum aðskilnaði er m.a. að unnt sé að greina upplýsingar úr bókhaldi til að sýna eins nákvæmlega og unnt er útkomu einstakra hluta rekstrarins eins og um aðskilin fyrirtæki væri að ræða. Þá dregur sundurgreining á kostnaði úr möguleikum Mílu á að innheimta fyrir kostnaði sem ekki tengist tiltekinni þjónustu. Það er mikilvægt að rekstur leigulína sé aðskilinn til að geta metið afkomu hans m.t.t. þess hvort verðlagning á heildsöluþjónustu sé í samræmi við kostnað, hvort víxl niðurgreiðslur eigi sér stað milli mismunandi þjónusta og til að tryggja að allir njóti jafnræðis varðandi verð og aðra skilmála. Aðskilnaður er nauðsynleg forsenda þess að mögulegt sé að greina kostnað við leigulínur.

379. Um framkvæmd aðgreiningar í bókhaldi segir í II. kafla reglugerðar nr. 564/2011 að fjarskiptafyrirtæki skuli færa bókhald sitt á þann hátt að hægt verði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja má mismunandi þjónustu. Fjarskiptafyrirtæki sem reka almenn fjarskiptanet skulu aðgreina kostnað í netunum á þann hátt að hægt verði að jafna netkostnaði niður á mismunandi þjónustu, þ.m.t. aðgang að netunum. Skal það gilda jafnt um aðgang þjónustudeilda fyrirtækisins og annarra fjarskiptafyrirtækja að netum. Kostnaði við rekstur neta og/eða þjónustu skal deilt niður á rekstrareiningar með verkgrunduðum kostnaðarreikningi í samræmi við 7. gr. fyrrnefndar reglugerðar og nánari reglur sem PFS setur.

380. Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS viðhalda á Mílu kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér að lágmarki að rekstur heildsölu leigulína sé bókhaldslega aðskilinn frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Mílu og verð innan fyrirtækisins skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Míla skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, eignir og skuldir fyrir aðgang að stofnlínuhluta leigulína sinna. Mílu ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir starfsemi leigulína sinna ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði.

381. Í samræmi við 25. gr. reglugerðar nr. 564/2011 skal Míla senda PFS ársreikning fyrirtækisins ásamt sérgreindum rekstrarreikningum yfir þá þjónustubætti fyrirtækisins sem lúta kvöðum um bókhaldslegan aðskilnað. Reikningar skulu innihalda eftirfarandi:

- Áritun löggilts endurskoðanda.
- Skýrslu stjórnar.
- Aðskilda rekstrarreikninga.
- Uppgjör og afstemmingar innri sölu.
- Afstemmingar gagnvart ársreikningi fyrirtækisins.

382. Í samræmi við 24. gr. reglugerðar nr. 564/2011 skal Míla árlega útbúa greinargerð um tilhögun bókhalds. Greinargerðin skal m.a. innihalda:

- Reikningsskilareglur.
- Reglur um deilingu kostnaðar og tekna.
- Reglur um innri viðskipti.
- Lýsingu á reikniaðferðum.
- Upplýsingar um stærðir og magntölur, aðrar en fjárhagslegar.
- Lista yfir vörur, þjónustu, viðfangsefni og nethluta.
- Reglur um eignamat og afskriftir.

383. Ofangreind yfirlit skulu berast stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs. Reynist bókhaldslegur aðskilnaður Mílu ekki fullnægjandi áskilur PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

384. Míla skal á sama tíma skila álitsgerð óháðs endurskoðunaraðila til PFS um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS um það hvernig kostnaði sé skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði Mílu.

Í álitsgerðinni þarf að lágmarki að koma fram:

- Niðurstöður þess aðila sem framkvæmir skoðunina.
- Yfirlit yfir öll tilvik þar sem ósamræmi er til staðar.
- Tillögur þess sem framkvæmir skoðunina um úrbætur og áhrif þeirra.
- Ítarleg lýsing á því hvernig staðið var að skoðuninni.
- Samandregnar fjárhags- eða bókhaldsupplýsingar (t.d. ályktun varðandi dreifingu á sameiginlegum kostnaði og breytingu á mati á eignum til sviptivirðis).

7.4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

385. Í 32. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 segir að þegar markaðsgreining gefi til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og

smásöluverði getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtenginga eða aðgangs. Taka skal tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækis og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Þegar lögð er kvöð á fjarskiptafyrirtæki um að gjaldskrá miðist við kostnað ásamt hæfilegum hagnaði hvílir sönnunarbyrðin á fyrirtækinu. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að Míla geti haft hvata til að krefjast of hárra verða ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

386. Í sama ákvæði segir ennfremur að PFS geti krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. PFS getur við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst hagkvæmilega rekin, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

387. Það er niðurstaða framangreindrar markaðsgreiningar fyrir heildsölumarkað fyrir stofnlínuhluta leigulína að samkeppni sé ekki nægjanlega virk og að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Með hliðsjón af 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga bendir sú niðurstaða til þess að Míla geti hindrað virka samkeppni og starfað að verulegu leyti án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Míla hefur því möguleika á að halda uppi óeðlilega háum verðum og/eða skapa verðþrýsting.

388. Verð eru í mörgum tilvikum meginorsök samkeppnisvandamála og því verður að telja að kvöð um eftirlit með gjaldskrá sé árangursríkasta leiðin til að taka á slíku máli. Að mati PFS eru kvaðir um gagnsæi og jafnræði ekki nægjanlegar einar sér til að leysa samkeppnisvandamál eins og víxlنيðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. Að mati PFS er kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynleg til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði og til að efla samkeppni á smásölustigi. PFS telur að til þess að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi markaði, og til að tryggja að verð séu sanngjörn og eðlileg og byggð á kostnaði, sé nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu.

389. Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun um verð. Samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga getur PFS krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Eins og áður segir getur PFS tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Við val á aðferð telur PFS rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningu sem er ekki langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggji jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

390. Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun heildsöluverða eru eftirfarandi:

- *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*

Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis (HCA)⁷³ eða metnum kostnaði hagkvæms netrekanda á viðkomandi markaði. Aðallega hefur verið stuðst við tvær aðferðir við kostnaðargreiningar á fjarskiptamarkaði, þ.e. að byggja á gögnum úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC)⁷⁴ eða á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)⁷⁵

⁷³ Historical Cost Accounting.

⁷⁴ Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti (bottom-up líkan)⁷⁶.

- *Verðsamanburður (e. Benchmark)*

Borin eru saman verð á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð. Verð er miðað við ákveðið úrtak úr samanburðarhópnum.

- *Smásöluverð mínus (e. Retail minus)*

Með smásölu mínus aðferðinni er fundið út heildsöluverð með því að draga ákveðið hlutfall frá smásöluverði. Mismunurinn sem dregst frá smásöluverði er vegna þess kostnaðar sem að öðrum kosti hefði fallið á fyrirtækið á smásölustigi.

391. Við val aðferðar sem best er að beita við ákvörðun heildsöluverða er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of íþyngjandi fyrir Mílu og PFS og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluþjónustu á viðkomandi markaði.

392. Telja má að kostnaðargreining sé íþyngjandi skylda sem eingöngu skuli leggja á ef aðrar aðferðir duga ekki. Við kostnaðargreiningu er fundið út verð byggt á kostnaðarupplýsingum sem fengnar eru með kostnaðarlíkani og/eða –bókhaldi. Að skipta kostnaði niður á ákveðinn rekstur og þjónustu er flókið og erfitt verkefni sem leysa má á ólíkan hátt. PFS getur stuðst við BU-LRIC aðferðina við kostnaðargreiningu í samræmi við reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, en hún er viðurkennd aðferð, m.a. af framkvæmdastjórn ESB og ESA. Aðferðin tryggir gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi fjarskiptafyrirtækis. Aðferðin getur hins vegar verið mjög kostnaðarsöm og tímafrek.

393. PFS telur að vegna mikils kostnaðar við innleiðingu BU-LRIC kostnaðarlíkans og langs undirbúningstíma sé á þessu stigi ekki rétt að taka upp slíka aðferð á þessum markaði hér á landi. Það gæti skapað PFS og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óhæfilega mikinn kostnað. Stofnunin er mjög smá í evrópsku samhengi og þar af leiðandi eru fjárveitingar til PFS mun takmarkaðri en gengur og gerist. Reynslan á EES-svæðinu hefur sýnt að kostnaður við gerð BU-LRIC líkana hleypur á tugum milljóna króna fyrir hvert líkan og hverja uppfærslu. Ekki þykir rétt að svo stöddu að mæla fyrir um slíkt þar sem kostnaðaraukinn myndi að líkindum á endanum lenda á neytendum í formi hærri gjalda. PFS telur því rétt að leita annarra og hagkvæmari leiða til að ná fram markmiðum um að gjaldskrá endurspegli hagkvæmt rekið fjarskiptanet á viðkomandi markaði. Byggt verði á því starfi sem þegar hefur verið unnið á undanförunum árum við kostnaðargreiningar til að lágmarka kostnað og tíma við ákvörðun nýrra kostnaðarviðmiðaðra verða næstu 2-3 árin.

394. Í ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, kom fram í gjaldskrárvöð að Míla skyldi halda kostnaðarbókhald og gera kostnaðarlíkan til útreiknings á verði fyrir leigulínur í heildsölu samkvæmt sögulegum kostnaði. Gerð kostnaðarlíkans skyldi vera lokið

⁷⁵ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁷⁶ Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði. (LRIC+ táknar að tekið er tillit til hlutdeildar í föstum sameiginlegum kostnaði, t.d. húsnæði).

innan eins árs frá birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað. Til að Míla gæti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru tæki mið af kostnaði væri nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangaði, bæri kennsl á, legði mat á og dreifði viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. um orsakasamhengi. Míla skyldi afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi stofnlínuhluta leigulína og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar væru til að úthluta kostnaði. Til að fylgjast með breytingum á gjaldskrá taldi PFS rétt að setja það skilyrði að allar breytingar á gjaldskrá Mílu þyrfti að tilkynna til PFS og myndu þær ekki öðlast gildi nema með samþykki PFS.

395. Míla hefur byggt heildsölugjaldskrá sína fyrir leigulínur á framangreindri gjaldskrárvöð. Í samræmi við framangreinda kvöð um kostnaðargreiningu lagði Míla fram kostnaðargreiningu fyrir stofnlínuhluta leigulína þann 1. júlí 2009. Framangreint kostnaðarlíkan Mílu tók mið af sögulegum kostnaði sem heimfærður var á viðkomandi þjónustu (HC FAC). Með ákvörðun PFS nr. 14/2011, dags. 27. maí 2011, samþykkti stofnunin kostnaðargreiningu Mílu með breytingum sem stofnunin mælti fyrir um í ákvörðuninni og tók verðskráin gildi þann 1. ágúst 2011.

396. Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga hyggst PFS leggja á Mílu kvöð um að gjaldskrá vegna heildsöluþjónustu fyrir stofnlínuhluta leigulína fyrirtækisins sé kostnaðarviðmiðuð. Við ákvörðun verðs skal beita kostnaðargreiningaraðferð sem byggir á sögulegum kostnaði sem er heimfærður á viðkomandi þjónustur (HCA FAC).

397. Við framkvæmd kostnaðargreiningar sinnar skal Míla byggja á IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, s.s. um mat rekstrarfjármuna, líftíma og ávöxtunarkröfu. Jafnframt skal tekið tillit til afstöðu PFS sem fram kom um forsendur og útreikninga í ákvörðun stofnunarinnar nr. 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu fyrir stofnlínuhluta leigulína. Stofnunin mun hafa til hliðsjónar við mat á niðurstöðu kostnaðargreiningar Mílu verð fyrir sambærilegar vörur á EES svæðinu. PFS mun einnig hafa til hliðsjónar að gjaldskráin verði í eðlilegu samhengi við heimtaugaleiguverð félagsins, m.t.t. hugsanlegrar yfir- eða undirverðlagningar Skiptasamstæðunnar á framangreindum þjónustum. PFS er heimilt að hafna kostnaði sem stofnunin telur stafa af óhagkvæmum rekstri, sbr. m.a. 32. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003.

398. Í ákvörðun PFS nr. 14/2011 tók stofnunin mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum getur verið nauðsynlegt að afmarka valið við þau lönd sem eru samanburðarhæf við Ísland og tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu eftir því sem hægt er. Markaðirnir í Noregi, Svíþjóð og Írlandi voru valdir þar sem landfræðilegar aðstæður þar voru taldar keimlíkar aðstæðum á Íslandi. Gjaldskrá frá TDC í Danmörku var einnig höfð til hliðsjónar. Hin nýja verðskrá Mílu fyrir stofnlínur var borin saman við verðskrár helstu fyrirtækja í framangreindum samanburðarlöndum⁷⁷. Ekki var tekið tillit til stofnkostnaðar heldur einungis skoðaður árlegur kostnaður sem féll á kaupanda. Samanburðurinn byggði á úrtökum, en taka þurfti tillit til þess að um var að ræða ólíkar gjaldfærsluaðferðir auk mismunandi afsláttakerfa o.fl. Niðurstaða samanburðarins var að verð Mílu væru í 1.-3. sæti yfir lægstu verð í þessum samanburði, mismunandi eftir bandbreidd og vegalengdum. Að mati PFS benti verðsamanburðurinn til þess að kostnaðargreind verðskrá Mílu endurspegluðu að viðkomandi þjónusta fyrirtækisins

⁷⁷ Um er að ræða samanburð við verðskrár Telia Sonera (Svíþjóð), Jara/Telenor (Noregur), Eircom (Írland), TDC (Danmörk). Miðað er við 5 ára meðalgengi Seðlabanka Íslands fyrir árin 2006-2010.

gæti talist hagkvæmt rekin (e. efficient operator).

399. Ef kostnaðargreining Mílu fyrir stofnlínuhluta leigulína skilar niðurstöðu sem PFS telur ekki vera ásættanlega þegar horft er að lágmarki til gjaldskráa á framangreindum sambærilegu samkeppnismörkuðum, mun PFS hafna slíkri niðurstöðu. Stofnunin mun þá endurskoða þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar í kostnaðargreiningu Mílu, í þeim tilgangi að skila niðurstöðu sem er í samræmi við framangreind sjónarmið og markmið framkvæmdastjórnar ESB um að stuðla að samkeppni og bæta fjárfestingaumhverfi á fjarskiptamarkaði.⁷⁸

400. Kostnaðargreining Mílu fyrir heildsölugjaldskrá stofnlínuhluta leigulína, skal byggja á eftirfarandi meginforsendum:

- Heimfærsla kostnaðar byggir á bókhaldslegum aðskilnaði stofnlínunets, eignabókhaldi Mílu og kostnaði úr bókhaldskerfi Mílu þar sem rekstrarkostnaður er skráður á bókhaldslykla.
- Kostnaðargrunnur er sögulegur kostnaður (HCA) Mílu.
- Rekstrarkostnaður byggir á síðast liðnu fjárhagsári hverju sinni. Aðferðarfræðin byggist á því að allur kostnaður sé heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).
- Við mat fjárfestingar vegna leigulína skal miðað við framreiknað bókfært stofnverð, en þó skal taka mið af sviptivirði rekstrafjármuna, þar sem tekið er tillit til næstu kynslóða neta (NGN).
- Nota skal afskriftaraðferð sem endurspeglar nýtingarvirði eignar.
- Beita skal árgreiðsluáðferð til að reikna árlegan fjárfestingarkostnað.
- Fanga skal kostnað stofnlínunetsins, þ.m.t. hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, stjórnun, upplýsingatækni og yfirstjórn í samræmi við bókhaldslegan aðskilnað.
- Miða skal við raun ávöxtunarkröfu sem byggist á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar⁷⁹ (WACC real) af fjármagni sem bundið er í eignum sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu, þar sem áhættuálag endurspeglar áhættu sem tengist starfsemi á viðkomandi markaði.
- Línufjöldi skal reiknaður m.t.t. línuígilda. Í mati á línuígildisstuðlum skal að jafnaði taka tillit til kostnaðar í hlutfallslegu samhengi við afköst og lengd leigulína. Þegar um er að ræða nýja þjónustu er heimilt að taka tillit til áætlunar um fjölda sambanda.
- Meðaltals grunn einingarkostnaður fyrir landið allt er reiknaður út frá heimfærðum rekstrar- og fjárfestingarkostnaði deilt á línufjölda eða ígildi þeirra.

401. Míla skal tryggja á hverjum tíma að gjaldskrár innihaldi alla þá heildsölupjónustu á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína sem er í boði hjá Mílu til eigin eininga og tengdra fyrirtækja. Jafnframt ber Mílu að endurskoða vöruframboð í gjaldskrá sinni í takt við þarfir markaðarins á hverjum tíma og ef sanngjarnar beiðnir berast í samræmi við aðgangskvöð. Allar viðbætur og breytingar á gjaldskránni skulu fyrirfram samþykktar af PFS og taka ekki gildi fyrr en slíkt samþykki hefur verið veitt, að undangengnu innanlandssamráði og samráði

⁷⁸ Commission Recommendation of 11.9.2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment - C(2013) 5761.

⁷⁹ Í samræmi við 16. gr. reglugerðar nr. 564/2011 ákvarðar PFS árlega ávöxtunarkröfu fjármagns (WACC) sem fjarskiptafyrirtæki skulu miða við í útreikningum sínum.

við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES-svæðinu.

402. Gjaldskrár Mílu fyrir leigulínur skulu vera auðskiljanlegar og taka mið af eftirfarandi meginreglum:

- Sama grunn einingarverð skal gilda um land allt, en Mílu er þó heimilt að bjóða svæðisbundnar gjaldskrár ef þær byggja á kostnaðarviðmiði og jafnræði milli aðila.
- Taki mið af kostnaði og fari eftir hlutlægum viðmiðunum eins og vegalengdum og afköstum.
- Taki mið af öllum þjónustupáttum sem innifaldir eru í viðkomandi þjónustu.
- Skulu að jafnaði skiptast í: Stofngjald (uppsetning) og afnotagjald (fast leigugjald fyrir ákveðið tímabil). Þegar önnur skipting er notuð (s.s. kílómetragjald) skal hún fara eftir hlutlægum viðmiðunum.

403. Gjaldskrár Mílu fyrir leigulínur skiptast nú að jafnaði í stofngjald, afnotagjald á mánuði og kílómetragjald á mánuði. Undantekningar frá þessu eru að leiga á svörtum ljósleiðara byggist eingöngu á stofngjaldi og vegalengdargjaldi (skiptist í þéttbýli og dreifbýli) og gjaldskrá fyrir Hraðbrautarsambönd miðast við stofngjald og síðan afnotagjald á mánuði.

404. PFS telur að Míla skuli á næstu árum stefna að breytingum á gjaldskrár með þeim hætti að eingöngu verði um að ræða fast afnotagjald á mánuði óháð vegalengd þar sem því verður við komið, en byggt sé á afköstum og þeim þjónustupáttum sem innifaldir eru í viðkomandi þjónustu.

405. Í töflu 7.1 eru tilgreindar algengustu gerðir stofnlínuhluta leigulína Mílu í dag. Því skal Míla að lágmarki kostnaðargreina neðangreindar vörur.

Tafla 7.1. Algengustu gerðir leigulína Mílu⁸⁰

Samskiptareglur	Flutningsafköst
IP-MPLS	256 Kb/s, 512 Kb/s, 2 Mb/s, 4 Mb/s, 6Mb/s, 10 Mb/s og 100Mb/s
ATM	2 Mb/s upp í 155 Mb/s
Ethernet	2 Mb/s, 4 Mb/s, 6 Mb/s, 8 Mb/s, 10 Mb/s, 20 Mb/s, 48 Mb/s, 100 Mb/s og 400 Mb/s
Gígabitasambönd (Ethernet/Hraðbraut)	512 Mb/s til 10 Gb/s
SDH/PDH	64 Kb/s, 128 Kb/s, 256 Kb/s, 512 Kb/s, 2 Mb/s, 45 Mb/s, 155 Mb/s og 622 Mb/s
MPLS-TP	10 til 90 Mb/s, 100 Mb/s, 150 Mb/s, 200 til 900 Mb/s, 1 Gb/s, 2 Gb/s 3Gb/s
Bylgjulengdardeiling (WDM, CWDM, DWDM)	Óskilgreint

⁸⁰ Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða á vörum sem falla undir viðkomandi markað.

406. Samhliða þessum frumdrögum hefur PFS lagt fram drög að ákvörðun vegna kostnaðargreininga og heildsölugjaldskráa, sem Míla hefur lagt fram vegna leigulína í stofnlínuneti. Um er að ræða heildar endurskoðun á gjaldskrám fyrir stofnlínuhluta leigulína, Hraðbrautarsambönd (gígabitasambönd) svo og fyrir Ethernet sambönd (MPLS-TP) sem er ný þjónusta. Kostnaðargreiningar Mílu, með þeim breytingum sem PFS hefur farið fram á, eru í samræmi við þær meginforsendur sem fram koma hér að ofan. PFS hefur í hyggju að samþykka hinar nýju heildsölugjaldskrár Mílu á grundvelli ofangreindra kostnaðargreininga í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA. Framangreindar heildsölugjaldskrár taki gildi á sama tíma og ákvörðun er birt í kjölfar markaðsgreiningar þessarar.

407. Gjaldskrár skulu endurskoðaðar árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreininga. Nýjar heildsölugjaldskrár fyrir stofnlínuhluta leigulína taka ekki gildi fyrr en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni.

7.4.6 Kostnaðarbókhald

408. Samkvæmt 32. gr. laga um fjarskipti getur PFS lagt á kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs í samræmi við kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá. Samkvæmt IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, skal fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á eru lagðar sérstakar kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti gera PFS grein fyrir því hvernig aðgreiningu í bókhaldi er háttáð með tilliti til tekna og kostnaðar, þ.m.t. fyrir notendanetið og stofnnetið.

409. Kostnaðarbókhald er nauðsynlegt þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá hefur verið lögð á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í framhaldi af því að PFS hyggst leggja kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá hyggst PFS einnig leggja á kvöð um kostnaðarbókhald. Kvöðin um kostnaðarbókhald styður við kvöðina um að gjaldskrá taki mið af kostnaði og er nauðsynleg við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði og getur stutt eftirlit með jafnræði.

410. Til þess að Míla geti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru taki mið af kostnaði, er nauðsynlegt að halda kostnaðarbókhald sem fangar, ber kennsl á, metur og dreifir viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. orsakasamhengi.

411. PFS telur að án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald gæti Míla verðlagt þjónustu sína á viðkomandi markaði yfir kostnaði og Skiptasamstæðan gæti haft óeðlilega lítinn mun á heildsölu- og smásöluverðum, sem myndi hafa óhagstæðar afleiðingar í för með sér fyrir notendur. Án kvaðarinnar um kostnaðarbókhald getur PFS ekki tryggt að verð taki mið af kostnaði og með því komið í veg fyrir vandamál af þessu tagi.

412. PFS hyggst leggja á Mílu kvöð um kostnaðarbókhald yfir þá þætti fjarskiptastarfsemi sem þarf til þess að veita aðgang að stofnlínuhluta leigulína. Míla skal afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi stofnlínuhluta leigulína, þar sem fram koma m.a. kostnaðarflokkar, kostnaðarliðir og tenging þeirra við kostnaðarvaka.

413. Míla skal eigi síðar en 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Míla skal samtímis skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS á kostnaðarskiptingu og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Mílu.

7.5 Mat á áhrifum kvaða

414. Í samræmi við meðalhófsregluna þarf að leggja mat á það hvort íþyngjandi áhrif þeirra kvaða, sem PFS hyggst leggja á, séu hæfileg í ljósi þeirra markmiða sem stefnt er að. PFS telur kvaðirnar vera til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 81/2003 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Fjallað er um þörfina fyrir hverja kvöð fyrir sig í viðkomandi köflum hér að framan og vísast til þeirrar umfjöllunar.

415. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á og viðhalda gagnvart Mílu eru í heildina litið nokkur byrði fyrir félagið. Hins vegar telur PFS þær í samræmi við meðalhóf og ekki fela í sér meiri byrðar en nauðsynlegt er. Kvaðirnar eru að flestu leyti sambærilegar þeim kvöðum sem gilt hafa á viðkomandi markaði frá síðustu markaðsgreiningu árið 2007.

416. Kvöð um aðgang er nokkur byrði á Mílu en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Hafa ber í huga að Míla fær eðlilegt endurgjald fyrir aðganginn og kvöðin getur leitt til betri nýtingar á þeim búnaði sem Míla hefur fjárfest í. Míla hefur komið upp nauðsynlegri aðstöðu og afgreiðslukerfum til þess að veita þá þjónustu sem kveðið er á um. Það er því ekki verulega íþyngjandi að veita þá þjónustu áfram eins og verið hefur.

417. PFS álitur kvöð um jafnræði ekki óþarflega íþyngjandi, enda eðlileg krafa til fyrirtækis á borð við Mílu sem er hluti af Skiptasamstæðunni, sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskipta. Frá síðustu greiningu hyggst PFS bæta við kvöðum um að Míla geri gæðaviðmiðunarsamninga, yfirlýsingu um gæðatryggingu og birti opinberlega mælingu á lykilframmistöðupáttum. Þetta hefur í för með sér umsýslu og kostnað fyrir Mílu, en að mati PFS eru þessir þættir nauðsynlegir til að tryggja virkni jafnræðiskvaðarinnar og eru í fullu samræmi við þróunina í Evrópu.

418. Kvöð um gagnsæi, þ.m.t. birtingu viðmiðunartilboðs, felur í sér nokkra fyrirhöfn fyrir Mílu. Það ber þó að hafa í huga að Míla hefur þegar birt slíkt tilboð og þarf nú aðeins að uppfæra það í samræmi við þær kröfur sem hér eru settar fram. Sú byrði sem kvöðin veldur Mílu er ekki of íþyngjandi ef tekið er mið af nauðsyn kvaðarinnar til eflingar samkeppni. PFS hefur í hyggju að aflétta skyldu Mílu til þess að birta upplýsingar úr bókhaldi opinberlega og verður gagnsæiskvöðin að því leyti umfangsminni en kveðið var á um árið 2007.

419. PFS telur nauðsynlegt að mæla fyrir um bókhaldslegan aðskilnað hjá þeim fyrirtækjum sem eru með margþætta starfsemi og mikla markaðshlutdeild. Einnig er bókhaldslegur aðskilnaður nauðsynlegur svo hægt sé að greina kostnað af rekstri stofnlínuhluta leigulína og tengdrar aðstöðu með fullnægjandi hætti. Bókhaldslegur aðskilnaður er nú þegar til staðar hjá Mílu í samræmi við þær kvaðir sem lagðar voru á árið 2007 og er því ekki mjög íþyngjandi að haga bókhaldi með sama eða svipuðum hætti næstu ár.

420. Kvöð um kostnaðareftirlit er íþyngjandi að því leyti að Míla getur ekki sett upp hvaða verð sem er fyrir aðgang að neti sínu. Með kvöðinni er þó tryggt að endurgjald verði eðlilegt miðað við að þjónustan sé rekin á hagkvæman hátt. PFS leggur til að svipuð aðferð verði notuð áfram við ákvörðun á verði og ætti ekki að íþyngja fyrirtækinu um of að viðhalda þeirri aðferð sem notuð hefur verið undanfarin ár.

421. Kvöð um kostnaðarbókhald var innifalin í kvöð um eftirlit með gjaldskrá skv. ákvörðun PFS um viðkomandi markað árið 2007. Lýsing PFS á kostnaðarbókhaldi og skilum á gögnum í tengslum við það er nokkru ítarlegri nú og kallar að einhverju leyti á aukna vinnu af hálfu Mílu. Sú tilhögun sem nú er lögð til er í samræmi við reglugerð nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja og er nauðsynleg til að fullur árangur náist í eftirliti með gjaldskrá.

422. Kvaðirnar munu ekki hamla uppbyggingu fastanets þar sem verðlagning mun byggja á kostnaði fyrirtækja sem eru rekin á hagkvæman hátt og gert er ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Eftirlit með gjaldskrá ætti því ekki að draga úr vilja Mílu til fjárfestinga.

423. Að mati PFS eru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi. PFS telur að kvaðirnar séu í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og séu til þess fallnar að auka þjónustuframboð á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína og á tengdum fjarskiptamörkuðum.