

Viðauki B



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

**Niðurstöður úr samráði um frumdrög að
markaðsgreiningu á heildsölumarkaði
fyrir stofnlínuhluta leigulína
(Markaður 14)**

12. ágúst 2015

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Almennar athugasemdir	4
3	Skilgreining þjónustumarkaðar	9
4	Landfræðilegur markaður	13
5	Þriggja skilyrða prófið	18
6	Markaðsgreining og mat á umtalsverðum markaðsstyrk	28
7	Kvaðir	29

1 Inngangur

Í þessu skjali er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna innanlandssamráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög markaðsgreiningar á heildsölumarkaði fyrir stofnhluta leigulína (markaður 14). Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs á heimasíðu stofnunarinnar, dags. 23. desember 2014, og lauk því þann 24 febrúar 2015.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Samkeppnisefirlitið
- Fjarskipti hf. – hér eftir nefnt Vodafone
- Míla ehf. – hér eftir nefnt Míla

Athugasemdirnar eru flokkaðar saman eftir efni. Leitast hefur verið við að greina allar þær athugasemdir sem máli skiptu og svara þeim. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd er stutt samantekt um afstöðu PFS.

2 Almennar athugasemdir

Samkeppniseftirlitið sagði í athugasemd sinni að athugun stofnunarinnar hefði einskorðast við skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði og landfræðilegum markaði og þeim þáttum sem ætla mætti að áhrif hefðu á markaðsstyrk fyrirtækja á viðkomandi markaði.

Í drögunum væri umræddur markaður skilgreindur fyrirfram í samræmi við hlutverk PFS. Samkeppniseftirlitið gerði ekki athugasemdir við þá þætti draganna sem það hefði tekið til skoðunar og teldi að greiningin að þessu leyti væri vel unnin og þjónaði markmiðum sínum.

Samkeppniseftirlitið tiltók sérstaklega að stofnunin væri sammála PFS um þær kvaðir sem PFS hygðist leggja á Mílu.

Rétt væri hins vegar að taka fram að Samkeppniseftirlitið hefði það hlutverk að beita ákvæðum samkeppnislaga á fjarskiptamarkaði. Niðurstaða eftirlitsins um skilgreiningu markaða og stöðu fyrirtækja réðist af atvikum í hverju máli fyrir sig. Í ljósi þessa væri Samkeppniseftirlitið, eðli málsins samkvæmt, ekki bundið af þeirri aðferðarfræði og þeim ályktunum sem fram kæmu í drögunum, þegar það tæki í framtíðinni til meðferðar mál sem vörðuðu umræddan markað

Afstaða PFS

Athugasemdir Samkeppniseftirlitsins (SE) styðja niðurstöður PFS varðandi þau atriði sem fjallað er um í athugasemdunum. Þær gefa því ekki tilefni til sérstakrar umfjöllunar hér að öðru leyti en því að PFS telur að umræddar athugasemdir styrki óneitanlega hina fyrirhugðu niðurstöðu. SE er t.a.m. sammála PFS um að hin landfræðilega skilgreining skuli vera landið allt. Ennfremur er SE sammála PFS um fyrirhugaða niðurstöðu þriggja skilyrða prófsins, þ.m.t. að almennar reglur samkeppnisréttar dugi ekki einar og sér til að sporna gegn þeim samkeppnisvandamálum sem greind hafa verið á viðkomandi markaði. Þá vekur athygli að SE nefnir sérstaklega að eftirlitið styður þær kvaðir sem PFS leggur til að lagðar verði á Mílu.

Vodafone er sammála mati PFS á stöðu Mílu á þessum markaði og telur mikilvægt að viðhalda þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á félagið.

Í samskiptum Vodafone við Símann (sem kvaðirnar hvíldu áður á) segist Vodafone ítrekað hafa lent í að erfitt væri að fá Símann til að framfylgja þeim kvöðum sem á félaginu hvíldu, þ.e.a.s. hvað varðaði afhendingartíma á þjónustu. Svo að umræddar kvaðir á Mílu næðu fram að ganga teldi Vodafone mikilvægt að setja skilyrði varðandi viðbrögð, svör og afhendingu á umræddum þjónustum. Hingað til hefði Símann haft allt um það að segja hvernig uppbygging á stofnlínuneti Símasamstæðunnar hefði verið en

nú væri það í höndum Mílu eftir umrædda sátt samstæðunnar við Samkeppniseftirlitið frá 2013.

Teldi Vodafone mjög mikilvægt að krafa um aðgangs- og jafnræðiskvöð fæli í sér kvöð til athafna. Fjarskiptamarkaðurinn væri líkt og PFS væri kunnugt mjög kröfuharður markaður og mikilvæg viðskiptatækifæri gætu glatast væri þjónusta ekki til staðar eða henni ekki sinnt sem skyldi. Vodafone teldi því mjög mikilvægt fyrir félagið að tryggt væri að aðgangur að stofnlínuneti væri ekki einungis tryggður, líkt og ákvörðun PFS gerði ráð fyrir, heldur einnig að tryggt væri að aðgangur yrði veittur með skjótum hætti, þ.e.a.s. eins fljótt og hægt væri.

Í fylgiskjöllum með athugasemdum sínum sendi Vodafone afrit beiðna sem enn hefðu ekki verið afgreiddar af hálfu Mílu. Teldi Vodafone það allra hagur að tafir yrði ekki liðnar á fjarskiptamarkaði. Óskaði Vodafone eftir því að PFS skoðaði hvort hægt væri að tryggja með einhverjum hætti að afhending á þjónustum yrði tryggð með betri hætti.

Afstaða PFS

Athugasemdir Vodafone styðja niðurstöður PFS varðandi þau atriði sem fjallað er um í athugasemdunum. PFS getur þó ekki tekið undir óskir Vodafone um að aðgangs- og jafnræðiskvaðirnar skuli fela í sér sérstaka skyldur Mílu til athafna, að öðru leyti en því að aðgangskvöðinni fylgir sú skylda að Míla verði við öllum eðlilegum og málefnalegum beiðnum um þjónustu og tengingar innan ástæðulauss dráttar og jafnræðiskvöðin skyldar Mílu til að afgreiða ytri viðskiptavinum á sama hátt og ytri. Samkvæmt kvöðinni um eftirlit með gjaldskrá skal slíkur aðgangur veittur á kostnaðargreindum verðum. Þá ber Mílu samkvæmt gagnsæiskvöðinni að birta viðmiðunartilboð varðandi vöruframboð sitt á viðkomandi markaði.

Þá má segja að kvaðir um tilkynningarskyldu varðandi fyrirhugaðar framkvæmdir, gerð gæðaviðmiðunarsamninga, gerð gæðatryggingasamninga og gerð og birting lykilmálmistöðuviðmiðana feli í sér skyldur til athafna af hálfu Mílu. Þá er PFS ætíð reiðubúið til að taka kvartanir sem stofnuninni berast til meðferðar og kveða upp ákvarðanir sem reynir á umræddar kvaðir, sem og aðrar kvaðir sem fyrirhugað er að leggja á Mílu á viðkomandi markaði.

Fylgiskjöl með athugasemdum Vodafone innihalda ekki með beinum efnislegum hætti athugasemdir við innihald frumgreiningar PFS og verður því ekki fjallað frekar um þau hér.

Míla nefndi í inngangi athugasemda sinna að frá því að núverandi ákvörðun um markað fyrir stofnlínuhluta leigulína hefði verið birt væri liðið á áttunda ár. Ákvörðunin hefði verið byggð á fyrstu og einu markaðsgreiningunni sem gerð hefði verið á umræddum markaði hér á landi og byggði á eldri tilmælum ESA sem þá þegar hefðu í raun verið

orðin úrelt hvað varðaði tilgreiningu viðeigandi markaðar. Samkvæmt þeim lögum og reglum sem giltu um markaðsgreiningar væri almennt miðað við að endurskoða bæri markaðsgreiningar á 2-3 ára fresti.

Á þeim tíma sem ákvörðunin var tekin í september 2007 hefði það legið fyrir, samkvæmt nýjum tilmælum um viðeigandi markaði, að viðkomandi markaður væri ekki talinn til þeirra markaða sem talin væri þörf á að skilgreina fyrirfram. Í ljósi þess væri það enn fremur ámælisvert að PFS hefði látið svo langan tíma líða sem raun bæri vitni áður en stofnunin hefði hafið endurskoðun markaðsgreiningar fyrir þennan markað.

Á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína hefðu breytingar átt sér stað jafnt og þétt undanfarin ár. Á þeim tíma sem liðinn væri frá síðustu markaðsgreiningu hefði því margt breyst á umræddum markaði.

Afstaða PFS

Það er vissulega rétt hjá Mílu að nú er liðið á áttunda ár frá því að ákvörðun á viðkomandi markaði leit dagsins ljós, haustið 2007. PFS telur óásættanlegt að svo langur tími líði á milli greininga, en skýringar á töfunum eru margþættar. PFS leggur mikla áherslu á að slíkar tafir muni ekki endurtaka sig.

PFS er mjög lítil stofnun í evrópsku samhengi og þurfa því fáir starfsmenn að greina sambærilegan fjölda markaða og hundruð manna stofnanir erlendis þar sem jafnvel tugir starfsmanna sinna markaðsgreiningum í fullu starfi og sérhæfing er jafnvel með þeim hætti að tilteknir starfsmenn sinna aðeins einum eða fáum tegunda markaða.

PFS þurfti að ljúka greiningu á 17 fjarskiptamörkuðum á árunum 2006–2008. Eftir það tók við umfangsmikil og tímafrek vinna við yfirferð kostnaðargreininga og skilmála viðmiðunartilboða á flestum þessum mörkuðum, ásamt því sem leysa þurfti úr ýmsum ágreiningsmálum er tengdust þessum markaðs- og kostnaðargreiningum. Frá árinu 2009 hefur PFS unnið að annarri umferð markaðsgreininga hinna ýmsu markaða og er sá markaður sem hér er til umfjöllunar sá síðasti í þeirri röð. Þegar ákvörðun um þennan markað lítur dagsins ljós er engin markaðsgreining eldri en frá árinu 2011. Þeir markaðir sem greindir voru á því ári verða svo endurskoðaðir í haust. Samhliða þessum markaðsgreiningum hefur PFS svo áfram yfirfarið kostnaðargreiningar, viðmiðunartilboð og leyst úr ágreiningsmálum þessu tengt.

Af ofangreindu virtu er ljóst að PFS er að nálgast þann tímamunkt þar sem telja má ástandið viðunandi hvað aldur markaðsgreininga varðar.

Míla vísar til þess að lög og reglur um markaðsgreiningar geri *almennt* ráð fyrir að endurskoða beri markaðsgreiningar á 2-3 ára fresti. Kveðið er á um markaðsgreiningar í 16.-18. gr. fjarskiptalaga. Þar er ekki kveðið á um umræddan tímafrest. Hins vegar er

kveðið á um það í 3. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 741/2009, um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, að markaðsgreiningar skuli að jafnaði endurskoðaðar með ekki lengra en þriggja ára millibili. Fjarskiptaregluverk ESB frá 2009, sem m.a. gerir beinlínis ráð fyrir að markaðsgreining *skuli* ekki gilda í meira en 3 ár, hefur ekki verið tekið upp í EES-samninginn og gildir því ekki á Íslandi.

Að ofangreindu virtu er ljóst að sú töf sem orðið hefur á endurskoðun viðkomandi markaðar hefur engin áhrif á gildi ákvörðunar PFS nr. 20/2007, né á þá markaðsgreiningu sem hér er til umfjöllunar. Eins og áður segir telur PFS þó að slíkar tafir séu óásættanlegar fyrir Mílu og aðra markaðsaðila. PFS hefur auk þess fært fyrir því rök að slíkar tafir muni ekki endurtaka sig í framtíðinni og mun stofnunin leggja allt kapp á það. Mörkuðum hefur verið að fækka, starfsmenn PFS hafa öðlast betri þekkingu og meiri reynslu við markaðsgreiningar, auk þess sem ekki er eins tímafrekt að endurskoða markaðsgreiningar á tilteknum markaði og að framkvæma þær í fyrsta skipti.

Það er hins vegar ekki rétt hjá Mílu að eldri tilmæli ESA frá árinu 2004, þar sem markaður 14 var talinn til markaða sem almennt þótti ástæða til að greina fyrirfram, hefðu verið orðin úrelt hvað þennan markað varðaði þegar ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, leit dagsins ljós. Núgildandi tilmæli ESA um viðkomandi markaði eru frá 5. nóvember 2008. Í þeim tilmælum var umræddur markaður ekki tilgreindur sérstaklega sem markaður sem almennt þótti ástæða til að greina fyrirfram. Það þýðir þó að sjálfsgöðu ekki að fjarskiptaeftirlitsstofnanir í tilteknum ríkjum geti ekki talið þörf á að viðhalda kvöðum á umræddum markaði ef innanlandsaðstæður gefa tilefni til þess, enda ljóst að töluvert mörg ríki reglusetja þennan markað enn þann daginn í dag.

Að ofangreindu virtu er ljóst að umræddur markaður var talinn upp í gildandi tilmælum ESA frá 2004 þegar ákvörðun PFS nr. 20/2007 leit dagsins ljós. Það var ekki fyrr en um 14 mánuðum seinna sem núgildandi tilmæli ESA frá 5. nóvember 2008 voru sett og birt.

Að lokum minnst Míla á að margt hafi breyst síðan umrædd ákvörðun PFS nr. 20/2007 hafi litið dagsins ljós, án þess að rökstyðja það frekar á þessu stigi athugasemdanna. Það er vissulega rétt hjá Mílu að ýmislegt hafi breyst á umræddum markaði. Lítil þróun átti sér hins vegar stað á fyrri hluta tímabilsins, þ.e. frá 2007-2011, þegar Vodafone fékk aðgang að NATO þræðinum á landshringnum. Fyrir utan aðgang Vodafone að umræddum NATO þræði hafa staðbundin fjarskiptafyrirtæki, oftast í eigu orkufyrirtækja, smám saman breitt út net sín, þó fyrst og fremst í þeim tilgangi að breiða út staðbundin aðgangsnét. Til að geta breitt út slík aðgangsnét getur oft þurft að leggja stofnlínur, þar sem þær eru ekki fyrirleggjandi. PFS vísar þó til þess að einn helsti mælikvarðinn á virka samkeppni, þ.e. markaðshlutdeild, sýnir að í raun hefur ekki svo mikið breyst varðandi samkeppnisstöðuna á viðkomandi markaði. Markaðshlutdeild

Mílu hefur aðeins fallið úr [85-90%]¹ í [75-80%]² á þeim tíma sem liðinn er frá síðustu greiningu. Sú greining byggð á tölfræði frá 2005 og er þetta því orðið 9 ára tímabil. Hlutdeild Mílu hefur því aðeins minnkað um [...]³ prósentustig á 9 árum eða vel innan við [...]⁴ prósentustig á ári að meðaltali. Næststærstu aðilarnir, GR og Vodafone, eru aðeins með um [5-10%] og [5-10%]⁵ markaðshlutdeild á landsvísu hvort um sig. Af þessu má ljóst vera að Míla er ennþá í algjörrri yfirburðastöðu á viðkomandi markaði.

Varðandi nánari umfjöllun um breytingar á viðkomandi markaði og rökstuðning PFS fyrir áframhaldandi útnefningu Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða vísast til viðauka A og nánari umfjöllunar PFS hér að neðan.

Míla teldi að verulega skorti á að greining PFS á markaðnum væri nægilega rökstudd og að þær ályktanir sem stofnunin drægi væru byggðar á viðeigandi gögnum. Mikilvægt væri að álagðar kvaðir á Íslandi væru í samræmi við kvaðir annars staðar í Evrópu. PFS þyrfti að sýna fram á að svo væri og bera saman útfærslu á fyrirhuguðum kvöðum við það sem gerðist erlendis. Mikilvægt væri að ýta undir fjárfestingar og framþróun á þessum mörkuðum og haga álagningu kvaða í samræmi við það. Míla teldi að PFS þyrfti að styðja betur við forsendur greiningarinnar þannig að skilyrði rannsóknarreglu stjórnarsýslulaganna væru uppfyllt.

Afstaða PFS

PFS er ósammála Mílu um að verulega skorti á að greining PFS á viðkomandi markaði sé nægilega rökstudd. Vísa verður umræddri fullyrðingu á bug sem órökstuddri, enda ljóst af hinum ítarlegu markaðsgreiningardrögum að rökstuðningur PFS er fullnægjandi og í fullu samræmi við áralanga framkvæmd markaðsgreininga hér á landi, sem margsinnis hefur verið staðfest af úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Fyrirtæki Símasamstæðunnar hafa margsinnis borið fyrir sig slíkum rökum án árangurs frá upphafi markaðsgreininga PFS.

PFS hefur engu að síður bætt við umfjöllun sína og rökstuðning varðandi kaflann um skilgreiningu á landfræðilegum markaði. Þá hefur PFS gert smávægilegar breytingar á umfjöllun um kvöð um eftirlit með gjaldskrá, án þess að um efnisbreytingar sé að ræða. Að lokum hefur PFS uppfært tölfræði greiningarinnar og miðast hún nú við árslok 2014.

Þá er það algjörlega órökstutt af hálfu Mílu á hvern hátt skorti á að ályktanir sem PFS dregur í frumdrögunum séu í ósamræmi við efni greiningarinnar. Því verður að virða slíkar órökstuddar staðhæfingar að vettugi.

¹ Vikmörk vegna trúnaðar

² Vikmörk vegna trúnaðar

³ Felld brott vegna trúnaðar

⁴ Felld brott vegna trúnaðar

⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

Frá því viðkomandi markaður var felldur brott af lista yfir fyrirfram skilgreindra markaði í tilmælum Evrópusambandsins og ESA hefur engu að síður um þriðjungur ríkja komist að þeirri niðurstöðu í markaðsgreiningum sínum að á viðkomandi markaði sé aðili með umtalsverðan markaðsstyrk og kvaðir verið lagðar á umrædda aðila í samræmi við þá stöðu sem uppi er í sérhverju ríki. Einsleitar samevrópskar aðstæður eru því ekki fyrir hendi á viðkomandi markaði í ríkjum EES. Skilgreining á þjónustumörkuðum, útnefning aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og álagning kvaða tekur mjög mið af aðstæðum eins og þær eru í hverju landi fyrir sig. PFS fylgir viðurkenndum aðferðum eins og framkvæmdastjórn ESB, ESA og BEREC (áður ERG) útfæra þær og gerir tillögur um kvaðir til innanlandssamráðs eins og stofnuninni þykir best henta aðstæðum hér á landi til að sporna við þeim samkeppnisvandamálum sem greind hafa verið. PFS minnr á að tilgangur kvaða er að stuðla að virkri samkeppni, neytendum til hagsbóta, og ef aðstæður þróast þannig að aðgangshindranir og/eða hlutdeild Mílu minnki verulega gætu skapast forsendur fyrir því að fella brott útnefningu félagsins sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og þar með þær kvaðir sem á félagið hafa verið lagðar. Slíkar aðstæður eru hins vegar engan veginn fyrir hendi í dag.

Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Mílu til að efla virka samkeppni eru í fullu samræmi við lagaheimildir þar að lútandi og framkvæmdina í Evrópu. PFS minnr á að það er í verkahring sérhvers fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds að útfæra hinar ýmsu samsetningar kvaða sem viðkomandi stjórnvald telur að komi til með að skila árangri miðað við ríkjandi samkeppnisaðstæður í viðkomandi ríki. Míla hefur ekki nefnt nein dæmi um þau frávík í kvöðum miðað við önnur ríki í Evrópu sem PFS á að hafa lagt til. Til að mynda gætir PFS ávallt að því jafnvægi sem þarf að ríkja á milli þess að stuðla að virkri samkeppni og að efla nýsköpun og fjárfestingar. Augljóst er að kvaðir hafa tiltekin áhrif á hinn markaðsráðandi aðila og skerðir athafnafrelsi hans með ákveðnum hætti. Þetta er óhjákvæmilegt ef efla á virka samkeppni. Kvaðir mega samt sem áður ekki verða það íþyngjandi að geta eða áhugi til áframhaldandi fjárfestingar hins markaðsráðandi aðila skerðist verulega.

Þá vísar PFS því alfarið á bug að hafa ekki gætt að rannsóknarreglu stjórnsýslulaga við vinnslu umræddrar markaðsgreiningar. Enn og aftur er um órökstudda fullyrðingu af hálfu Mílu að ræða sem PFS telur ekki þörf á að elta ólar við enda erfitt að bregðast við slíkum almennum og órökstuddum staðhæfingum.

3 Skilgreining þjónustumarkaðar

Míla vísaði til töluliðar 58 er fjallar um skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaðar, nánar tiltekið umfjöllun um MPLS-TP í umfjöllun um tegundir þjónustu og samskiptareglna. MPLS-TP kerfi Mílu væri að mati Mílu ekki að koma í staðinn fyrir

IP-MPLS kerfi Símans. MPLS-TP kerfi Mílu keyrði samhliða og sem undirlag IP-MPLS kerfa viðskiptavina Mílu. Samkvæmt breytingum á sátt við SE sem nú væru í farvatninu yrði Mílu áfram heimilt að nýta IP-MPLS kerfi Símans sem burðarlag fyrir A3 þjónustu.

Afstaða PFS

Í texta frumgreiningar er sagt að MPLS-TP kerfi komi *meðal annars* í stað IP-MPLS kerfis Símans sem Míla hafi haft aðgang að. Einnig segir í viðkomandi málsgrein að MPLS-TP kerfi Mílu sé ætlað að leysa af hólmi eldri kerfi og verði kjarninn í stofnlínuþjónustu félagsins. Í þessari málsgrein segir hvergi að Mílu sé eða verði síðar óheimilt að nýta áfram aðgang að IP-MPLS kerfi Símans vegna flutnings bitastraumsþjónustu um aðgangsléið 3.

Míla segir, í tengslum við tölulið 75 í frumdrögunum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, að það væri rangt að Vodafone hefði ekki komið sér upp eigin flutningsleiðum fyrir utan ljósleiðarhringinn. Vodafone starfrækti t.d. stofnlínunet bæði á Snæfellsnesi og á Vestfjörðum. Míla væri þannig ekki eina fyrirtækið sem starfrækti stofnlínunet á stórum landssvæðum eins og PFS héldi fram. Míla teldi að þetta væri dæmi um að PFS hefði ekki rannsakað þennan markað með viðunandi hætti.

Afstaða PFS

Miðað við tekjur Vodafone af heildsölu stofnlína er aðkoma Vodafone að viðkomandi markaði afar takmörkuð. Markaðshlutdeild Vodafone var aðeins um [5-10%]⁶ miðað við tekjur á landsvísu á árinu 2014. Hlutdeildin nam tæpum [0-5%]⁷ á höfuðborgarsvæðinu og um [5-10%]⁸ á landsbyggðinni. Á umræddum landsvæðum, Snæfellsnesi og Vestfjörðum leigði Vodafone sambönd, m.a. af Mílu, og væri það fyrst og fremst til eigin nota Vodafone. PFS hafnar því að hafa ekki rannsakað viðkomandi markað með viðunandi hætti. Ljóst er að Míla er í algjörrri yfirburðarstöðu á viðkomandi markaði með [75-80%]⁹ markaðshlutdeild á landsvísu og [80-85%]¹⁰ á landsbyggðinni.

Míla segir, í tengslum við tölulið 79 í frumdrögunum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, að samkvæmt kvöðum í útboðskilmálum ríkisins ætti Vodafone að bjóða þjónustu á landshringnum, þannig að á stærstum hluta landsins (a.m.k. á meginflutningsleiðum) hefðu aðilar annan valkost en Mílu. Það væri því of mikil alhæfing af hálfu PFS að halda því fram að “nær ómögulegt” væri fyrir aðila á markaði að vera ekki viðskiptavinir Mílu. Svo háttáði eingöngu til á mjög fáum stöðum á landsbyggðinni.

⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷ Vikmörk vegna trúnaðar

⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

¹⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

Afstaða PFS

PFS stendur við þá fullyrðingu að nærri ómögulegt sé fyrir fjarskiptafyrirtæki sem vill bjóða þjónustu á landsvísu að komast hjá því að vera viðskiptavinur Mílu, þótt unnt væri að kaupa einstök sambönd af öðrum aðilum. Allar líkur eru á því að til að komast hjá því að eiga í viðskiptum við Mílu þyrfti að leggja út í óhagkvæman netrekstur til að tengja þjónustustaði saman með öðrum leiðum en gegnum netkerfi Mílu.

Míla segist, í tengslum við tölulið 82 í frumdrögnum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, hafna þeirri fullyrðingu að Orkufjarskipti „starfi ekki í raun“ sem þjónustuveitandi á markaði 14. Félagið leigði út aðstöðu í sínu fjarskiptaneti, sem það nýtti ekki sjálft (svonefnda umframflutningsgetu), virtist veita ráðgjöf til sveitarfélaga við uppbyggingu ljósleiðaraaðgangsneta og hegðaði sér að öllu leyti eins starfandi þjónustuveitandi með þau réttindi og skyldur sem giltu um starfandi fjarskiptafyrirtæki. Þá mætti benda á að þótt net Orkufjarskipta væri að mestu utan alfarleiða þá tengdi það saman stærstu þéttbýliskjarna landsins og veitti þannig samkeppnislegan þrýsting.

Afstaða PFS

Eins og nánar verður gert grein fyrir hér síðar samþykkir PFS að breyta því orðalagi í umræddum tölulið að Orkufjarskipti starfaði ekki í raun sem þjónustuveitandi á viðkomandi markaði. Það breytir því ekki að markaðshlutdeild félagsins er aðeins um [0-5%]¹¹ á viðkomandi markaði og því er starfsemi þess mjög óveruleg. Orkufjarskipti leggur ekki net sitt með það fyrir augum að tengja staði þar sem eftirspurn er fyrir hendi og hafa af því tekjuskapandi rekstur, heldur eingöngu vegna þarfa eigenda sinna innan orkugeirans. Ef afkastageta er ónotuð og aðilar sjá sér fært að nýta hana og leita sérstaklega eftir því hefur Orkufjarskipti leigt þræði í neti sínu til slíkra aðila.

Míla segir, í tengslum við töluliði 82 og 84 í frumdrögnum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, að eins og fram hefdi komið teldi Míla engu máli skipta hvort fyrirtæki starfaði á heildsölumarkaði á grundvelli eigin ljósleiðaranets eða á grundvelli leigu á neti. Fjarskiptafyrirtæki þyrftu ekki að eiga eigin ljósleiðara í jörðu til að geta verið virkir þátttakendur í samkeppni á viðkomandi markaði.

Afstaða PFS

Fyrirtæki sem hefur aðgang að eigin ljósleiðurum hefur umtalsvert betri stöðu til sveigjanlegs þjónustuframboðs en fyrirtæki sem byggir þjónustu á leigðum þráðum eða leigðum samböndum í þráðum annarra. Nú eru um 5 ár eftir að leigusamningi ríkisins og Vodafone á NATO þræðinum. Óvíst er hvað við tekur eftir þann tíma. Fyrirtæki sem eiga ekki eigin net eiga því erfiðara með að gera langtímaáætlanir en fyrirtæki eins og Míla sem á landsdekkandi fjarskiptanet.

¹¹ Vikmörk vegna trúnaðar

Míla segir, í tengslum við töluliði 82-88 í frumdrögnum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, ljóst, miðað við þau gögn sem birt væru á síðum 23-26, að PFS hefði ekki aflað sér fullnægjandi gagna um útbreiðslu og notkun ljósleiðarastrengja eða lagna sem að mati Mílu féllu undir þann markað sem hér væri verið að greina. Væri hér átt við strengi sem hefðu það hlutverk að tengja saman net og dreifingarstaði netrekanda. Sem dæmi mætti nefna strengi á SA-landi sem lagðir hefðu verið samhliða lagningu rafstrengs, framkvæmdir undir Eyjafjöllum, framkvæmdir Orkufjarskipta á milli Hafnarfjarðar og Krísuvíkur, framkvæmdir vegna Þeistareykja, strengi sveitafélaga og einkaaðila sem nýttir væru sem stofnstrengir á sama markaðssvæði og strengir Mílu lögju um, þ.m.t. strengir í uppsveitum Suðurlands, Hvalfjarðarsveit og strengir á milli þéttbýlisstaða í Eyjafirði. PFS hefði því ekki nauðsynlegar forsendur til þess að leggja mat á hlutdeild Mílu og áhrif keppinauta á markaðinn.

Afstaða PFS

Á síðustu misserum hafa hin ýmsu sveitarfélög í dreifbýli lagt ljósleiðara á sínu svæði eða samið við aðila um lagningu og/eða rekstur þeirra. Þetta eru almennt mjög lítil sveitarfélög sem telja örfá tugi tenginga. Markmiðið er fyrst og fremst að leggja aðgangsnét þannig að íbúar viðkomandi landssvæða fái öflugar nettengingar sem Símasamstæðan hefur ekki séð sér færi á að veita. Markaðshlutdeild slíkra smærri aðila er hverfandi og hefur ekki áhrif á niðurstöðu greiningar þessarar. Þá hefur PFS aflað gagna um fjölda sambanda og tekjur m.a. Orkufjarskipta eins og fram kemur í 6. kafla frumdraganna þar sem m.a. er fjallað um markaðshlutdeild aðila. Þar kemur fram að markaðshlutdeild þess fyrirtækis er mjög lítil eða aðeins um [0-5%]¹². Ljóst er að net slíkra aðila setja ekki þrýsting á starfsemi Mílu á viðkomandi markaði. PFS ítrekar að Míla er með [75-80%]¹³ markaðshlutdeild á viðkomandi markaði á landsvísu og [80-85%]¹⁴ á landsbyggðinni.

Míla segir, í tengslum við tölulið 84 í frumdrögnum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, að það kæmi á óvart miðað við þau skilyrði sem sett hefðu verið í upphafi af hálfu ríkisins um leigu á þræðinum að Vodafone skuli ekki hafa opna og gegnsæja verðskrá eins og kveðið væri á um í skilmálum verkefnisins. Vísaðist þar til útboðsskilmála í svonefndu ljósleiðaraverkefni þegar ljósleiðaraþráður ríkisins hefði verið boðinn til leigu.

¹² Vikmörk vegna trúnaðar

¹³ Vikmörk vegna trúnaðar

¹⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

Afstaða PFS

Að mati PFS felur þessi athugasemd ekki í sér efnislega athugasemd við frumgreininguna. PFS hafði enga aðkomu að umræddu útboði á umræddum NATO þræði.

Míla segir, í tengslum við tölulið 84 í frumdrögum er fjallar um núverandi stöðu á markaðnum, þá fullyrðingu PFS ekki rétta að Vodafone sé almennt ekki með tengingu utan landshringsins. Vodafone væri með samtals [...] ¹⁵ og væri rannsókn stofnunarinnar því áfátt hér sem leiddi til þess að dregið væri úr vægi Vodafone á markaðnum. Skorað væri á PFS að rannsaka betur þennan þátt áður en endanleg ákvörðun yrði tekin. Vodafone hefði fengið aðgang að Nato-þræði á [...] ¹⁶ stöðum á landinu. Þá væri Vodafone með samtals [...] ¹⁷.

Afstaða PFS

Eins og áður hefur komið fram er tekjuhlutdeild Vodafone í viðkomandi markaði afar lítil eða um [5-10%] ¹⁸ á landsvísu, [5-10%] ¹⁹ á landsbyggðinni og tæp [0-5%] ²⁰ á höfuðborgarsvæðinu. PFS þykja þau gögn sem Míla leggur hér fram einmitt styðja þá niðurstöðu greiningarinnar að illmögulegt er fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá sambönd á stofnlínum utan hringsins nema þá hjá Mílu. Tilgangur Vodafone með leigu NATO þráðarins og tengingum út frá honum er fyrst og fremst að sinna innri þörfum félagsins, fremur en að vera sjálfstæður heildsali leigulína til annarra fyrirtækja. Hin litla markaðshlutdeild félagsins er til marks um þetta.

4 Landfræðilegur markaður

Míla minnti á að í síðustu markaðsgreiningu frá 2007, sem væri grundvöllur núgildandi ákvörðunar á viðkomandi markaði, hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að landfræðilegi markaðurinn væri tvískiptur. Að mati Mílu hefði það ekki verið rökstutt með nægilegum hætti hvers vegna PFS hygðist í drögum þessum hverfa frá þeirri niðurstöðu sinni nú. Míla teldi að þvert á móti hefði sú tvískipting styrkst á þeim tíma sem ákvörðunin hefði verið í gildi.

Míla teldi að það hefði verið í samræmi við góða stjórnsýsluhætti að efna til sérstaks samráðs um þann þátt að hverfa frá landfræðilegri skiptingu áður en frumdrög að greiningu á markaði væru birt nú með takmörkuðum tímafrestum til andmæla. Á þeim

¹⁵ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁶ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁷ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

¹⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

drjúga tíma sem PFS hefði tekið sér til endurskoðunar á þessum markaði hefði sannarlega verið ástæða til að ræða þessa grundvallarstefnubreytingu á gildandi markaðsgreiningu. Á þeim óformlegu fundum sem Míla hefði átt með PFS hefði það alltaf verið skilningur Mílu að ekki væri von á neinum slíkum breytingum.

Míla andmælti því að landfræðilegi markaðurinn væri talinn ná yfir allt landið. Míla teldi augljóst að á höfuðborgarsvæðinu og á landshringnum ríkti virk samkeppni og bæri PFS því að fella niður kvaðir á þeim landfræðilegu mörkuðum.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála því að rökstuðning skorti fyrir þeirri fyrirhuguðu niðurstöðu að umræddur þjónustumarkaður nái til landsins alls. Vísar PFS til nokkuð ítarlegs rökstuðnings þar að lútandi í kafla 4 í viðauka A í frumdrögum. PFS hefur hins vegar ákveðið að bæta verulega almenna umfjöllun um landfræðilega markaði sem fram kemur í kafla 4.1 og þann rökstuðning sem fram kemur í kafla 4.2. Þessir kaflar eru því orðnir mun ítarlegri og vandaðri í viðauka A en þeir voru í frumdrögum. Þau gögn og upplýsingar sem PFS aflaði við umrædda uppfærslu á landfræðilega kaflanum sýna svo ekki verði um villst að ekki sé réttlætjanlegt að skipta hinum landfræðilega markaði upp með þeim hætti sem Míla fer fram á. Vísast hér til ítarlegs rökstuðnings PFS þar að lútandi í framangreindum kafla 4.2 í viðauka A.

Í umræddum köflum kemur m.a. fram að það sé lykilþáttur til að tryggja virka samkeppni að netrekendur séu fleiri en tveir á tilteknu svæði þannig að koma megi í veg fyrir óæskilega fákeppni. Á þeim svæðum sem Míla telur að eigi að afmarka sem sjálfstæða landfræðilega markaði, þ.e. höfuðborgarsvæðið annars vegar og landshringurinn hins vegar, er þetta almennt ekki staðan. Vodafone er á landshringnum og GR á höfuðborgarsvæðinu (og Vodafone að reyndar að mjög litlu leyti líka þar sem félagið ef með undir [0-5%]²¹ markaðshlutdeild). Þá er net Orkufjarskipta að hluta til samhliða landshringnum, þ.e. á milli Akureyrar og Fljótsdals á Austurlandi. Þessi fyrirtæki veita Mílu einhverja samkeppni en ljóst væri að Míla myndi teljast vera í markaðsráðandi stöðum á báðum svæðum ef þau yrðu aðgreind landfræðilega, enda markaðshlutdeild Mílu mun hærri en hinna fyrirtækjanna á markaðnum í heild og einnig á umræddum svæðum/leiðum, ásamt því sem fleiri atriði hníga að sömu niðurstöðu.

Þá hafa fordæmi frá Evrópu sýnt að ekki kemur til álita að afmarka fleiri en einn landfræðilegan markað á tilteknum þjónustumarkaði nema markaðshlutdeild markaðsráðandi aðila sé komin niður í 40-50% og net fjarskiptafélaga séu a.m.k. þrjú á viðkomandi svæði.

²¹ Vikmörk vegna trúnaðar

Helstu atriði sem þykja benda til þess að um einn landfræðilegan markað sé að ræða eru að verðlagning og skilmálar fjarskiptafyrirtækja á stofnlínnumarkaði eru sambærilegir alls staðar á landinu, sama tækni og staðlar eru í boði um allt land, fjöldi smásöluaðila á fjarskiptaþjónustu er yfirleitt sá sami á flestum stöðum á landinu og ekki er hægt að greina sérstaka hópa kaupenda á afmörkuðum landssvæðum sem hafa aðrar þarfir en kaupendur á öðrum svæðum.

Míla ber því við að PFS hafi ekki átt að horfa frá þeirri landfræðilegu skiptingu sem ákveðin var á árinu 2007. PFS minnir á að sú niðurstaða PFS var reist á mjög veikum grunni enda benti ESA á að engin rannsókn hafi farið fram sem gæti verið grundvöllur slíkrar landfræðilegrar skiptingar. Til að tefja það mál ekki frekar ákvað PFS hins vegar að halda sig við boðaða landfræðilega skiptingu þar sem niðurstaða markaðsgreiningarinnar hefði hvort eð er ekki orðið önnur en raunin varð, þ.e. að Míla/Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. ESA ákvað af sömu ástæðum, að því er best verður séð, að láta hjá líða að fara fram á að PFS breytti þessari niðurstöðu eða framkvæmdri ítarlegri greiningu þar að lútandi.

Þess ber einnig að geta að framangreind ákvörðun PFS náði aðeins til landfræðilegrar skiptingar varðandi höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðarinnar hins vegar. Niðurstaðan náði því ekki til landshringsins, enda hafði Vodafone ekki fengið aðgang að honum þegar umrædd greining var framkvæmd. Þegar PFS framkvæmdi þá markaðsgreiningu höfðu hvorki sameiginleg álit (e. Common Position) ERG frá 2008 né BEREC frá 2014 um landfræðilega skilgreiningu markaða litið dagsins ljós. Þegar þau tilmæli eru lesin er ljóst að aðstæður hér á landi á viðkomandi markaði réttlæta ekki landfræðilega skiptingu markaðarins. Af þeim 11 ríkjum utan Íslands sem enn reglusetja viðkomandi markað eru það aðeins Bretland og Króatía sem skipta markaðinum landfræðilega. Bretland gerir það af sögulegum ástæðum á Hull svæðinu, en þær aðstæður eiga augljóslega ekki við á Íslandi. Þá er ljóst af umræddum gögnum ERG og BEREC að landfræðileg skipting fjarskiptamarkaða er afar sjaldgæf í Evrópu. Þar sem á hana reynir er það þó fyrst og fremst á bitastraumsmarkaði (markaður 5) og í örfáum tilvikum á heimitaugamarkaði (markaður 4).

Míla er eini aðilinn sem kallar eftir landfræðilegri skiptingu viðkomandi markaðar á Íslandi. Aðrir markaðsaðilar eru því ekki sammála og það sama má segja um Samkeppniseftirlitið sem er sammála því að um einn markað skuli vera að ræða.

Að lokum er PFS ósammála því að þetta atriði hefði átt að fara í sérstakt samráð. Innanlandssamráðið stóð yfir í 2 mánuði og telja verður að sá frestur hafi verið fullnægjandi fyrir Mílu til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri um þetta atriði, sem og önnur.

Míla segir, í tengslum við tölulið 93 í frumdrögunum er fjallar með almennum hætti um skilgreiningu á landfræðilegum markaði, að Vodafone væri með umtalsverða útbreiðslu neta og hefði verið að taka til sín umtalsverð viðskipti og veitti Mílu þar með samkeppnislegan þrýsting. Vísaðist þar t.d. til orða forstjóra Vodafone í fjölmiðlum um að fyrirtækið veitti umfangsmikla heildsöluþjónustu á kerfum sínum.

Afstaða PFS

Eins og fram hefði komið er Vodafone einungis með [5-10%]²² markaðshlutdeild á viðkomandi markaði. Markaðshlutdeild Vodafone hækkaði þó lítillega á milli árána 2013 og 2014 eða úr [5-10%]²³ í [5-10%]²⁴. Að slík staða skapi fyrirtæki með [75-80%]²⁵ markaðshlutdeild samkeppnislegan þrýsting er ekki mjög trúverðugt. Þá geta ummæli í fjölmiðlum ekki orðið grundvöllur markaðsgreininga. Þar verður fyrst og fremst að byggja á raunverulegum gögnum og staðreyndum. Staðreyndin er sú að Vodafone hefur þvert á móti verið að missa heildsöluviðskiptavini á hinum ýmsu fjarskiptamörkuðum eins og t.d. Tal (sem nú hefur verið sameinað 365 miðlum) sem fór yfir á kerfi Símans fyrir fáum árum. Söfnun tölulegra gagna sýnir hlutdeild þeirra sem starfa á viðkomandi markaði og vísast til viðauka A í því sambandi. Þar kemur fram að ekkert fyrirtæki, að Mílu undanskilinni, er með meira en [5-10%]²⁶ markaðshlutdeild á landsvísu.

Míla segist, í tengslum við tölulið 101 í frumdrögunum er fjallar um skilgreiningu á landfræðilegum markaði, hafna þeirri skoðun PFS að Vodafone væri ekki eiginlegur netrekandi. Vodafone ætti og starfrækti viðamikið stofnkerfi, sbr. teikningu frá Vodafone á síðu 25.

Afstaða PFS

PFS metur það svo að styrkleiki Vodafone á markaði takmarkist af því að félagið hefur ekki viðamikinn aðgang að eigin netum, heldur byggir þjónustu sína fyrst og fremst á aðgangi að netum annarra. Vodafone er þó starfandi fyrirtæki á viðkomandi markaði með eigin búnað og kerfi á netum sem þeir leigja af öðrum aðilum. Vodafone er eins og áður segir með [5-10%]²⁷ markaðshlutdeild á landsvísu, sem getur á engan hátt talist veruleg markaðshlutdeild. Staða aðila á viðkomandi markaði sem byggist á tímabundnum leigusamningi getur heldur á engan hátt talist jafn sterkt og aðila sem á sín eigin net og geta gert langtímaáætlanir umfram slíka aðila sem leigja net.

²² Vikmörk vegna trúnaðar

²³ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁷ Vikmörk vegna trúnaðar

Míla segist, í tengslum við tölulið 102 í frumdrögum er fjallar um skilgreiningu á landfræðilegum markaði, telja að með aukinni útbreiðslu stofnlínuneta á landshringnum bæri einmitt að skilgreina landshringinn sem sérstakt landfræðilegt svæði þar sem virk samkeppni ríkti og að þar bæri PFS að aflétta kvöðum af Mílu.

Afstaða PFS

Í frumdrögum dregur PFS fram að nokkur fjöldi fyrirtækja veitir nú þegar þjónustu í heildsölu stofntenginga, en sýnir einnig fram á að hlutdeild þeirra á viðkomandi markaði er enn lítil og Míla nýtur yfirburðastöðu varðandi markaðshlutdeild miðað við fjölda tenginga og tekjur. Markaðshlutdeild Vodafone á landsbyggðinni er aðeins um [5-10%]²⁸ og [5-10%]²⁹ á landsvísu. Tekjur Vodafone af stofnlínum af landsbyggðinni stafa svo aðeins að hluta til af landshringnum. Á landshringnum á Míla 5 þræði en Vodafone leigir aðgang að einum þræði. Markaðshlutdeild Orkufjarskipta, sem starfar fyrst og fremst á landsbyggðinni, er svo aðeins [0-5%]³⁰. GR er með [5-10%]³¹ markaðshlutdeild en hún er að langmestu leyti á höfuðborgarsvæðinu. Samkvæmt þessu er ljóst að Míla er í algjörri yfirburðarstöðu hvort sem horft er til landsins í heild, höfuðborgarsvæðisins eða landshringsins.

Míla segist, í tengslum við tölulið 104 í frumdrögum er fjallar um skilgreiningu á landfræðilegum markaði, andmæla fullyrðingum og röksemdafærslu PFS. Útbreiðslusvæði GR væri stórt ef miðað væri við íbúafjölda á svæðinu. Þarna væri hægt að fleyta rjómann eins og á landshringnum en önnur svæði þar sem ekki ríkti samkeppni væru einfaldlega það fámenn og kostnaðarsöm að þau væru í raun ekki sjálfbær fyrir eitt net. Þéttbýlissvæðin hefðu alltaf staðið undir óhagkvæmum stöðum á landsbyggðinni. Samkeppnislegur þrýstingur á þessum svæðum væri vel greinanlegur að mati Mílu.

Afstaða PFS

Það má vel vera að Míla finni fyrir einhverjum samkeppnislegum þrýstingi hvað einhver landsvæði varðar, sér í lagi á höfuðborgarsvæðinu. Ef svo væri ekki væri fyrirtækið í algjerri einokunarstöðu eins og raunin er að vísu hvað fjölmörg svæði varðar. Allar líkur er þó á því að Míla yrði metin með umtalsverðan markaðsstyrk á höfuðborgarsvæðinu þó það væri skilgreint sem sérstakur landfræðilegur markaður. Markaðshlutdeild Mílu á höfuðborgarsvæðinu á árinu 2014 var [65-70%]³² sem telja

²⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

³¹ Vikmörk vegna trúnaðar

³² Vikmörk vegna trúnaðar

verður gríðarlega sterka stöðu. Á sama tíma er GR með [30-35%]³³ markaðshlutdeild á svæðinu og mun minna þjónustuframboð. Vodafone er svo með mjög takmarkað stofnlínuframboð á höfuðborgarsvæðinu og aðeins tæplega [0-5%]³⁴ markaðshlutdeild. Eins og fram kemur í kafla 4.2 í viðauka A er margt sem bendir til þess að staða Mílu hafi verið að batna á höfuðborgarsvæðinu á kostnað GR í síðustu misserum og að sú þróun muni halda áfram á líftíma þessarar greiningar. Markaðshlutdeild Mílu hefur minnkað óverulega á svæðinu á þeim rúmu 7 árum sem liðin eru frá fyrri greiningu. Síðasta greining byggði á gögnum frá árinu 2005. Markaðshlutdeild Mílu hefur því aðeins lækkað um [...] ³⁵ prósentustig á 9 ára tímabili, þ.e. úr [85-90%]³⁶ í [75-80%]³⁷. Það er vel innan við [...] ³⁸ prósentustig á ári.

Míla segist, í tengslum við tölulíð 109 í frumdrögnum er fjallar um skilgreiningu á landfræðilegum markaði, andmæla því að ekki þurfi að fara fram ítarlegri greining á markaðnum. Miðað við þau gögn og forsendur sem PFS legði til grundvallar í frumgreiningunni og Míla hefði gert verulegar athugasemdir við þá benti allt til þess að ítarlegri greining á markaðnum þyrfti að fara fram áður en endanleg ákvörðun væri tekin.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri umfjöllunar um athugasemdir Mílu um landfræðilega skiptingu. Eins og fram hefur komið hefur PFS uppfært kaflann um landfræðilega markaðinn og bætt við upplýsingum og rökstuðningi frá því sem var í frumdrögnum. Þessa umfjöllun má sé í kafla 4 í viðauka A. Miðað við sterka stöðu Mílu á viðkomandi markaði, hvort sem lítið er til landsins alls, höfuðborgarsvæðisins eða landshringsins, er ekki að mati PFS ástæða til að fara í ítarlegri greiningu á landfræðilegum mörkuðum heldur en gert hefur verið og sjá má í 4. kafla viðauka A. Um er að ræða ítarlega umfjöllun á um 16 blaðsíðum. Er þetta í samræmi við sameiginlegt álit ERG frá 2008 og BEREK frá 2014 um skilgreiningu landfræðilega markaða. Ljóst er að niðurstaða markaðsgreiningar hvað varðar útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk yrði alls staðar sú sama, þ.e. að Míla væri eitt fyrirtækja í þeirri stöðu.

5 Þriggja skilyrða prófið

Míla nefndi að þar sem markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína væri ekki einn af svonefndum viðkomandi mörkuðum samkvæmt tilmælum ESA bæri PFS að rökstyðja það sérstaklega ef stofnunin hygðist útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk

³³ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁵ Fellt brott vegna trúnaðar

³⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁷ Vikmörk vegna trúnaðar

³⁸ Fellt brott vegna trúnaðar

á þeim markaði og leggja kvaðir á slíkt fyrirtæki. Þrjú skilyrði væru nefnd sem öll þyrftu að vera fyrir hendi til þess að unnt væri að leggja á kvaðir. Þessi skilyrði væru að miklar og viðvarandi aðgangshindranir væru í vegi fyrir því að fyrirtæki sæi sér fært að koma inn á markaðinn, annað skilyrðið væri að markaðurinn sýndi ekki tilhneigingu í átt að virkri samkeppni og þriðja skilyrðið væri að almennar samkeppnisreglur gætu ekki einar og sér nægt til þess að veita aðhald á markaðnum.

Afstaða PFS

Þetta er allt saman satt og rétt hjá Mílu. Varðandi rökstuðning fyrir því að öll skilyrði umrædds þriggja skilyrða prófs væru uppfyllt vísar PFS til ítarlegrar umfjöllunar á 15 blaðsíðum í 5. kafla frumdraganna, sbr. nú sama kafla í viðauka A.

Míla teldi að á öðrum þeirra landfræðilegu markaða sem PFS hefði skilgreint í fyrri greiningu, þ.e.a.s. á höfuðborgarsvæðinu (Reykjavík, Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur, Seltjarnarnes og Mosfellsbær), væri augljóst að fyrstu tvö skilyrðin væru ekki uppfyllt og þar af leiðandi þyrfti ekki að fjalla ítarlega um það þriðja. Fyrsta skilyrðið sem uppfylla þyrfti væri að um væri að ræða miklar og viðvarandi aðgangshindranir sem væru í vegi fyrir því að fyrirtæki sæju sér fært að koma inn á markaðinn. Engar lagalegar eða stjórnsýslulegar hindranir væru í vegi og á höfuðborgarsvæðinu hefði GR sannarlega haft greiðan aðgang að fjármunum og hefði nú þegar byggt upp umfangsmikið stofnnet sem væri til þess fallið að veita samkeppnislegan þrýsting á markaðnum. Fyrsta skilyrðið væri því sannarlega ekki fyrir hendi að mati Mílu. Þá þyrfti í raun ekki að skoða annað skilyrðið en það varðaði það að markaðurinn sýndi ekki tilhneigingu í átt að samkeppni. Markaðshlutdeild Mílu hefði farið lækkanði, verð hefðu einnig farið lækkanði á markaðnum og hefði Míla stuðlað að því með því að hafa frumkvæði að því að óska eftir endurskoðun gjaldskrár. Samkeppnisaðili hefði eins og áður segði ekki átt í erfiðleikum með að endurgera stofnlínunet og veitti samkeppni á svæðinu. Öll skilyrði virkrar samkeppni væru því fyrir hendi og markaðurinn sýndi augljósa tilhneigingu í átt að samkeppni. Skilyrði væru því ekki uppfyllt að mati Mílu til þess að leggja á kvaðir á þessum landfræðilega markaði. Hvað varðaði skilyrðið um almenn samkeppnislög skyldi því haldið til haga að samkvæmt sátt Símasamstæðunnar og Samkeppniseftirlitsins frá 2013 hefði samstæðan og fyrirtæki innan hennar gengist undir miklar kvaðir er vörðuðu aðgang og jafnræði og væri því reglum á sviði almennra samkeppnislaga beitt til þess að koma á virkri samkeppni á þessum markaði.

Míla teldi að miðað við þær upplýsingar sem fyrirtækið gæti aflað úr markaðsgreiningu PFS væri markaðshlutdeild Mílu undir [..%]³⁹ á þessum landfræðilega markaði og færi lækkanði. Ef marka mætti niðurstöður greiningar frá 2007 þar sem Míla hefði verið

³⁹ Fellt brott vegna trúnaðar

talin með allt að 90% markaðshlutdeild á þessum markaði væri um verulega lækkun á markaðshlutdeild að ræða sem benti til virkrar samkeppni á þessum markaði.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála Mílu um að skilyrði þriggja skilyrða prófsins séu ekki uppfyllt. Varðandi rökstuðning fyrir því að öll skilyrði umrædds þriggja skilyrða prófs væru uppfyllt vísar PFS til ítarlegrar umfjöllunar á 15 blaðsíðum í 5. kafla frumdraganna, sbr. nú sama kafla í viðauka A.

Hér heldur Míla því fram að skilyrði þriggja skilyrða prófsins séu ekki uppfyllt á höfuðborgarsvæðinu. Eins og áður er rakið hyggst PFS skilgreina landfræðilega markaðinn sem landið allt. Því er ekki um það að ræða að höfuðborgarsvæðið sé sérstakur landfræðilegur markaður. Þess má að auki geta samkeppnisskilyrði á höfuðborgarsvæðinu eru ekki einsleit innbyrðis þar sem net GR er að takmörkuðu leyti til staðar í hluta sumra sveitarfélaganna, eins Hafnarfirði, Garðabæ, Kópavogi og Mosfellsbæ.

Þrátt fyrir að PFS hyggist mæla fyrir um einn landfræðilegan markað telur stofnunin rétt að bregðast við staðhæfingum Mílu um markaðshlutdeild sína á höfuðborgarsvæðinu, sem félagið segir að sé komin undir [..%]⁴⁰ og fari lækkandi en hafi verið tæp 90% í markaðsgreiningu PFS frá 2007.

Þess ber fyrst að gæta að forsendur þessarar ályktunar Mílu eru rangar. Þarna ber Míla saman meinta markaðshlutdeild félagsins á höfuðborgarsvæðinu í dag við heildar markaðshlutdeild Mílu á landinu öllu í greiningunni frá 2007 sem þá var [85-90%]⁴¹ en á sama tíma var hlutdeild Mílu (áður Símans) um [70-75%]⁴² á höfuðborgarsvæðinu. Miðað við þau gögn sem PFS hefur undir höndum var markaðshlutdeild Mílu á höfuðborgarsvæðinu [65-70%]⁴³ á árinu 2014 á sama tíma og markaðshlutdeild GR var [30-35%]⁴⁴. Augljóst er að verulegur munur er á markaðshlutdeild þessara tveggja fyrirtækja á því svæði, sem PFS ítrekar þó að ekki skuli teljast til sérstaks landfræðilegs markaðar. Ljóst er að með slíka stöðu yrði Míla útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði væri hann greindur sérstaklega. Þar ræður m.a. markaðshlutdeild, sambærileg verðlagning innan og utan svæðis, skortur á samkeppni, auk aðgangshindrana. .

⁴⁰ Fellt brott vegna trúnaðar

⁴¹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁴² Vikmörk vegna trúnaðar

⁴³ Vikmörk vegna trúnaðar

⁴⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

Þegar svo horft er til landsins alls er markaðshlutdeild GR aðeins [5-10%]⁴⁵. Ræðst það af því að tekjuskipting á viðkomandi markaði á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar er 24% / 76% landsbyggðinni í vil. Það er því ljóst að mestar tekjur á viðkomandi markaði verða til utan höfuðborgarsvæðisins, þrátt fyrir að mikill meirihluti notenda fjarskiptaþjónustu búi á höfuðborgarsvæðinu. Þetta styður fyrrgreint álit ERG frá 2008 um landfræðilega markaði varðandi stofnlínuhluta leigulína, þ.e. að jafnvel sé meira viðeigandi að horfa til áfangastaða heldur en tiltekinn svæða. Ekki er fjallað sérstaklega um þennan markað í leiðbeiningum BEREC um landfræðilega skiptingu frá 2014, þar sem þær varða fyrst og fremst heimtaugamarkaði (markaður 4) og bitastraumsmarkaði (markaður 5).

Þá má geta þess að í framangreindum leiðbeiningum BEREC frá 2014 er það lykilþáttur í því að tryggja virka samkeppni að netrekendur séu fleiri en tveir á tilteknu svæði eða leiðum til að koma í veg fyrir áhrif óæskilegrar fákeppni. Í raun ríkir enn fákeppni á höfuðborgarsvæðinu og fremur lítil breyting hefur orðið á innbyrðis markaðshlutdeild Mílu og GR á því svæði um árabil, auk þess sem vísbendingar eru um að staða Mílu sé þar að styrkjast á kostnað stöðu GR og að líklegt sé að sú þróun haldi áfram á líftíma þessarar greiningar. Þá má geta þess að stofnlínunet Mílu nær um allt höfuðborgarsvæðið en stofnlínunet GR ekki. Þá hefur útbreiðsla GR á höfuðborgarsvæðinu fyrst og fremst miðað að uppbyggingu aðgangsneta í hinum ýmsu hverfum. Til að byggja upp slík aðgangsneta hefur GR þó víða þurft að byggja samhliða upp stofnlínunet, þar sem slík net hafa ekki verið fyrirleggjandi hjá félaginu.

Míla teldi að á svonefndum landshring ríkti einnig virk samkeppni. Þar hefði Vodafone tekið á leigu einn þráð í eigu ríkisins sem uppfyllti allar þarfir fyrirtækisins, bæði til eigin nota og einnig til að selja öðrum í heildsölu. Auk þess hefði Vodafone byggt upp net sitt utan landshringsins, s.s. á Vestfjörðum og Snæfellsnesi. Nýlega hefði fyrirtækið lýst því í fréttum að að ræki umfangsmikla heildsölu á kerfum sínum. Í því sambandi mætti nefna að Vodafone hefði gert samning við Ríkisútvarpið ohf. um rekstur alls stafræns dreifikerfis þess næstu 15 árin og grundvallaðist sá samningur á því að fyrirtækið hefði yfir að ráða stofnlínuneti á landshringnum. Eins og í tilviki höfuðborgarsvæðisins væru hvorki lagalegar né stjórnsýslulegar hindranir fyrir hendi, fjármögnun væri ekki vandamál þar sem langtímaleiga á þæðinum væri á sérstaklega hagstæðum kjörum, Vodafone hefði ekki átt í vandræðum með að leggja í fjárfestingar til þess að nýta sér þráðinn bæði í eigin þágu og einnig til þess að veita þjónustu til annarra. Þar hefði fyrirtækið gert langtímasamninga sem bæri vott um að fyrirtækið treysti því að arðsemi yrði af þeirri þjónustu jafnvel þótt fyrirtækið yrði að greiða markaðsverð fyrir leiguna yrði það niðurstaða ESA í kvörtunarmáli Mílu vegna meints ólögmeðs ríkisstyrks. Þá hefði Vodafone stöðugt verið að bæta við leiðum sem ekki væru hlutar af landshringnum, s.s. á Snæfellsnesi og Vestfjörðum. Í þessu sambandi

⁴⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

teldi Míla að ekkert benti til að PFS hefði rannsakað svonefnt „self-supply“ annarra aðila á markaði, svo sem Vodafone. Án slíkrar rannsóknar og samanburðar teldi Míla að rannsóknin væri ekki marktæk. Í evrópskum fjarskiptarétti væri lögð áhersla á að „self-supply“ væri liður sem taka þyrfti inn í greiningu, sbr. t.d. skýringarrit sem fylgdi með nýjustu tilmælum framkvæmdarstjórnar ESB um viðeigandi markaði frá 9. október 2014.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að landshringurinn myndi sérstakan landfræðilegan markað. Ljóst er að þar ríkir ekki virk samkeppni. Vodafone leigir einn af 8 þráðum á landshringnum af ríkinu en Míla á 5 þræði. Nú eru um 5 ár eftir af umræddum leigusamningi og óvísst er hvað við tekur eftir það. Markaðshlutdeild Vodafone á viðkomandi markaði var aðeins um [5-10%]⁴⁶ á árinu 2014 á móti [75-80%]⁴⁷ hjá Mílu. Tilgangur Vodafone með leigu á umræddum þræði var fyrst og fremst að tryggja sér sambönd til eigin rekstrar á meðan Míla er langstærsti heildsali á stofnleigulínum á Íslandi. Vodafone er stór kaupandi af stofnleigulínum hjá Mílu en Míla kaupir ekki slík sambönd af Vodafone. Af ofangreindu er ljóst að himinn af haf skilur á milli stöðu fyrirtækjanna á viðkomandi markaði í heild. Þá er staða Mílu á umræddum hring miklum mun sterkari en staða Vodafone.

Varðandi framangreindan samning Vodafone og RÚV um rekstur stafræns dreifikerfis er þar um að ræða markað fyrir sjónvarpsdreifingu en ekki stofnleigulínur. Til að reka net til sjónvarpsdreifingar þarf þó m.a. aðgang að stofnleigulínum. Vodafone mun því notast við sínar eigin stofnlínur þar sem þær eru fyrir hendi og afkastageta er næg. Að öðru leyti þarf félagið að kaupa slík sambönd af öðrum aðilum og þá fyrst og fremst Mílu á landsbyggðinni.

PFS hefur skoðað eigin not fyrirtækjanna og komist að því að slík innri not teljist ekki til viðkomandi markaðar þar sem slík not teljast ekki til þjónustu sem í boði er til ytri kaupenda á heildsölustigi. Á sama hátt og innri notkun Símans á IP-MPLS neti sínu til flutnings eigin þjónustu um stofnleiðir er ekki hluti viðkomandi markaðar, eru innri not Vodafone eða annarra sambærilegra aðila sömuleiðis ekki hluti hans. Til markaðarins telst því aðeins sú þjónusta sem boðin er ytri aðilum á heildsöluþjörum. Það hefur einnig þær afleiðingar að stærð og mögulega markaðshlutdeild Símasamstæðunnar er því minni sem nemur slíkum innri notum Símans á eigin netum.

Á Mílu, sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði, hvíla m.a. kvaðir um aðgang og jafnræði. Því er öll þjónusta Mílu

⁴⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

⁴⁷ Vikmörk vegna trúnaðar

boðin ytri og innri aðilum á sömu kjörum gegn gegnsæri verðskrá og skilmálum. Því telst öll þjónusta Mílu sem sérstaks heildsölufyrirtækis til viðkomandi markaðar.

Fyrirtæki sem ekki eru skilgreind með umtalsverðan markaðsstyrk eru ekki undir kvöðum. Hvort slík innri not stofnlína sem hér um ræðir eru seld gegn verðskrá í millideildarsölu eða kostnaði við netrekstur deilt út á vörur fyrirtækisins eru þau því sjálfráða um. Það er því ekki um neinn mælikvarða að ræða til að meta veltu slíkra innri nota. Sambönd, sérstaklega á þróaðri IP netum svo sem IP-MPLS, má einnig nota til margvíslegrar þjónustu samtímis með því að skipta afkastagetu þeirra milli sýndarneta. Fjöldi sambanda getur því einnig verið ónákvæmur mælikvarði. PFS þykir þó ljóst að ef til þess kæmi að innri not teldust til viðkomandi markaðar myndi rannsókn leiða í ljós yfirburðastyrk Símasamstæðunnar, þar sem öll stofnlínunet sem Síminn notar til innri nota bættust þá við markaðinn.

Einsýnt þykir að óhjákvæmilegt væri að Síminn yrði útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samhliða dótturfyrirtæki sínu Mílu og stofnlínukerfi Símans yrði þá undir kvöðum, með sama hætti og fyrirhuguð niðurstaða PFS segir til um stofnlínukerfi Mílu í þessari markaðsgreiningu. Með öðrum orðum myndi ekki máli skipta fyrir niðurstöðuna hvort slík eigin not yrðu tekin með í reikninginn eða ekki.

Míla mótmælti því að þeir aðilar sem störfuðu á viðkomandi markaði veittu Mílu ekki nægilegt aðhald í samkeppni. Í því sambandi mætti nefna að engu skipti hvort sá aðili sem veitti samkeppni ætti það net sem hann starfrækti eða leigði það af öðrum eins og PFS teldi að máli skipti varðandi samkeppnislegt aðhald. Það sjónarmið PFS væri ekki lögmætt að mati Mílu enda segði í 3. gr. aðgangstilskipunarinnar að rekstraraðili gæti átt netið eða aðstöðuna sem um ræddi eða leigt hana að hluta eða öllu leyti.

Afstaða PFS

Í frumdrögunum komst PFS að þeirri niðurstöðu að Vodafone ræki starfsemi á viðkomandi markaði. Fram kom að markaðshlutdeild þess fyrirtækis hefði verið um [5-10%]⁴⁸ á árinu 2014. Hins vegar taldi PFS að staða þess fyrirtækis á viðkomandi markaði væri ekki eins sterk og fyrirtækja sem ættu eigin net, svo ekki sé talað um félag á borð við Mílu sem er í gríðarlega sterkri stöðu á þessum markaði. Nú eru eftir um 5 ár af framangreindum leigusamningi Vodafone og ríkisins um þráðinn á landshringnum. Óvíst er hvað við tekur að þeim tíma liðnum. PFS stendur því við þessa umfjöllun.

Míla teldi nokkuð nýstárlegt og með öllu ólögmætt sjónarmið að miða markaðshlutdeild við flatarmál og hefði ekki séð það áður í greiningum af þessu tagi. PFS teldi í forsendum sínum að frumgreiningu á markaðnum að útbreiðsla GR að

⁴⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

flatarmáli gæti tæplega talist umtalsverð á landsvísu. Í svo víðfeðmu og strjálbýlu landi, þar sem stór hluti íbúa byggir á því svæði sem útbreiðsla GR nærði til, gæti slík aðferðarfræði ekki talist málefnaleg og væri algerlega vísað á bug af hálfu Mílu. Auk þess teldi Míla að ef miðað væri við nógildandi landfræðilega markaðsskiptingu, eins og Míla teldi öll rök hníga að, þá hefði það enga þýðingu.

Afstaða PFS

Það er rangt hjá Mílu að PFS miði markaðshlutdeild við flatarmál eða tiltekin svæði. Hið rétta er að PFS hyggst mæla fyrir um að hinn landfræðilegi markaður sé landið allt. PFS stendur við þau orð sín að útbreiðsla nets GR geti tæplega talist umtalsverð á landsvísu. Net fyrirtækisins er fyrst og fremst á höfuðborgarsvæðinu og í nálægð við það á Suð-Vesturhorni landsins. Þessu til stuðnings er markaðshlutdeild GR aðeins um [5-10%]⁴⁹ á landinu öllu en [30-35%]⁵⁰ á höfuðborgarsvæðinu. PFS ítrekar þó að stofnunin hyggst ekki mæla fyrir um að höfuðborgarsvæðið sé sérstakur landfræðilegur markaður.

Míla teldi að Orkufjarskipti, sem væri í eigu einkaleyfishafa á orkumarkaði, veitti einnig samkeppni á landshringnum með því að selja umframafkastagetu sem skapaðist við það að veita eigendum sínum þjónustu á þessum markaði. Míla hafnaði þeirri fullyrðingu PFS að Orkufjarskipti „starfaði ekki í raun“ sem þjónustuveitandi á markaði fyrir leigulínur á stofnlínnumarkaði. Orkufjarskipti leigði út aðstöðu í fjarskiptaneti sínu, sem það eða eigendur þess nýttu ekki sjálfir, virtist veita ráðgjöf til sveitarfélaga við uppbyggingu ljósleiðaraaðgangsneta og hegðaði sér að öllu leyti eins og starfandi þjónustuveitandi með þau réttindi og skyldur sem giltu um starfandi fjarskiptafyrirtæki. Þótt net Orkufjarskipta væri að mestu utan alfaraleiða þá tengdi það saman stærstu þéttbýliskjarna landsins og skipti því verulegu máli þegar samkeppni á viðkomandi markaði væri greind.

Afstaða PFS

PFS komst í frumdrögum sínum að þeirri niðurstöðu að Orkufjarskipti væri með starfsemi á viðkomandi markaði. Félagið er með [0-5%]⁵¹ markaðshlutdeild og er starfsemi félagsins því mjög óveruleg á viðkomandi markaði. Net félagsins eru að mestu á hálendinu og utan alfaraleiða. Net félagsins tengja þó saman Reykjavík, Akureyri á norðurlandi og Reyðarfjörð á austurlandi. Orðalagið að Orkufjarskipti „starfaði í raun ekki á viðkomandi markaði“ er því ekki alls kostar heppilegt. Mun PFS breyta því. PFS mun fremur vísa til þess að starfsemi félagsins sé mjög óveruleg á viðkomandi markaði.

⁴⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁵⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

⁵¹ Vikmörk vegna trúnaðar

Félagið leggur ekki mikið upp úr því að bjóða fram þjónustu sína á viðkomandi markaði en skorast þó almennt ekki undan þegar aðrir markaðsaðilar leita eftir samböndum hjá fyrirtækinu. Tilgangur fyrirtækisins er þó eftir sem áður fyrst og síðast að þjónusta eigendur sínar, þ.e. orkuframleiðandann Landsvirkjun og orkuflutningsfyrirtækið Landsnet.

Míla andmælti því þeirri fyrirhuguðu niðurstöðu PFS að skilyrði væru uppfyllt til þess að leggja á kvaðir á viðkomandi markað. Ekkert af hinum þremur skilyrðum væri uppfyllt og því væri PFS óheimilt að leggja kvaðir á markaðsaðila á umræddum markaði. Í því ljósi krefðist Míla þess að PFS endurskoðaði frumdrögin hvað landfræðilega skilgreiningu markaða og skilyrði til álagningar kvaða varðaði.

Afstaða PFS

Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar í frumdrögunum, sbr. nú viðauka A, varðandi þriggja skilyrða prófið, landfræðilega skilgreiningu markaða og álagningu kvaða. Ennfremur vísast til þess viðbótarrökstuðnings sem fram kemur um þessi atriði í skjali þessu.

Míla segir, í tengslum við töluliði 111-113 í frumdrögunum er fjallar með almennum hætti um þriggja skilyrða prófið, að lækkun á verðskrá Mílu að frumkvæði fyrirtækisins bendi til þess að um samkeppnislegan þrýsting sé að ræða.

Afstaða PFS

PFS dregur ekki í efa að Míla finni fyrir einhverjum samkeppnislegum þrýstingu þar sem einhver samkeppni er fyrir hendi. Annars væri félagið í algjörrri einokunarstöðu um land allt. Það er þó ekki raunin alls staðar, eins og á höfuðborgarsvæðinu og á landshringnum. PFS hefur þó með ítarlegum hætti sýnt fram á að staða félagsins sé alls staðar mjög sterk og staða samkeppnisaðila hvergi slík að hinni sterku stöðu Mílu sé verulega ógnað.

Sú fullyrðing að Míla hafi haft frumkvæði af lækkun gjalda á viðkomandi markaði er rétt eins langt og hún nær. Heildsöluverð hafa verið undir kvöðum í mörg ár og þarf PFS að samþykkja allar verðbreytingar. Því er eðlilegt að Míla leggi reglulega fyrir PFS uppfærðar kostnaðargreiningar þar sem hinar ýmsu forsendur verðlagningar breytast smám saman. Hins vegar er ekki hægt að draga neinar ályktanir um aukna samkeppni af þessum verðbreytingum.

Míla segir, í tengslum við tölulið 141 í frumdrögunum er fjallar um stærðarhagkvæmni í tengslum við fyrsta skilyrði þriggja skilyrða prófsins um aðgangshindranir, að stærðarhagkvæmnin vægi ekki þungt þegar Míla þyrfti að reka alla ljósleiðara og fjárfesta á fullu verði á meðan samkeppnisaðili leigði þráð langt undir markaðs- og kostnaðarverði að mati Mílu.

Afstaða PFS

Stærðarhagkvæmni Mílu og Símasamstæðunnar í heild er ótvíræð vegna mjög fjölbreytts vöruframboðs um land allt og mikils fjölda viðskiptavina á hinum ýmsu fjarskiptamörkuðum. Það að samkeppnisaðilar geti sótt á markaðinn þar sem hagkvæmast er dregur ekki úr umræddri stærðarhagkvæmni.

Míla segir, í tengslum við tölulið 158 í frumdrögunum er fjallar um verðþróun í tengslum við annað skilyrði þriggja skilyrða prófsins um að markaðurinn sýni ekki tilhneigingu í átt að virkri samkeppni, að félagið hafi óskað eftir breytingu á verðskrá til lækkunar að eigin frumkvæði. Míla teldi verðkvöðina sérstaklega íþyngjandi þar sem það tæki óhóflegan tíma að fá ákvörðun frá PFS um verðbreytingar. Gilti einu þótt um væri að ræða lækkun á verði.

Afstaða PFS

Staða Mílu sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði setur fyrirtækinu þær skorður að tryggt sé að þjónusta á markaði sé hvorki undir- né yfirverðlögð. Þeim kvöðum fylgir eftirlit PFS á verðlagningu þjónustu sem óneitanlega hægir á viðbragðsflýti fyrirtækisins í verðbreytingum. PFS tekur undir það að ekki sé heppilegt að meðferð stofnunarinnar á kostnaðargreiningum dragist á langinn. PFS bendir á að síðasta kostnaðargreining Mílu, sem PFS hyggst taka ákvörðun í samhliða þeirri markaðsgreiningu sem hér er til umfjöllunar, fól ekki eingöngu í sér uppfærslu á kostnaði heldur lagði fyrirtækið til breytingar á veigamiklum forsendum í útreikningi, t.d. hvað varðar vægi mismunandi gagnaflutningshraða.

Þrátt fyrir að Míla hafi sýnt fram á að heildarkostnaður hafi lækkað og því grundvöllur fyrir lækkun einingaverðs þá hafði þessi breyting á vægi gagnaflutningshraða þau áhrif að sumir liðir í gjaldskrá Mílu hækkuðu. PFS kallaði því eftir frekari gögnum og útreikningum frá Mílu til að skoða hvaða áhrif þessi breyting hefði á viðskiptavinum Mílu. Í ljós kom að breytingar Mílu orsökuðu að stærstu viðskiptavinir Mílu höfðu mestan hag af þessari breytingu á kostnaði smærri fyrirtækja. Því taldi PFS nauðsynlegt að endurskoða tillögu Mílu sem kallaði á frekari úrvinnslu og vinnslutíma greiningarinnar.

Eftir að ákvörðun á þeim markaði sem hér um ræðir, ásamt meðfylgjandi kostnaðargreiningum, hyggst PFS krefjast árlegrar uppfærslu á gjaldskrá á viðkomandi markaði í samræmi við þróun magns og kostnaðar. Ætti slíkt fyrirkomulag að koma til móts við ofangreindar athugasemdir Mílu.

Míla andmælti, í tengslum við tölulið 170 í frumdrögunum er fjallar um mögulega samkeppni í tengslum við annað skilyrði þriggja skilyrða prófsins um að markaðurinn sýni ekki tilhneigingu í átt að virkri samkeppni, þeirri fullyrðingu PFS að Vodafone veitti ekki samkeppni á markaðnum.

Afstaða PFS

Hlutdeild Vodafone ber þess ekki merki að fyrirtækið sé að ná umtalsverðum árangri á viðkomandi markaði. Þá leyfir PFS sér að efast um að félagið stefni á að leggja mikla áherslu á að vera öflugur heildsöluaðili á viðkomandi markaði. Starfsemi félagsins á viðkomandi markaði snýr fyrst og fremst að því að uppfylla eigin þarfir svo félagið geti veitt endanotendum þjónustu.

Míla vísaði, í tengslum við tölulið 175 í frumdrögum er fjallar um annað skilyrði þriggja skilyrða prófsins um að markaðurinn sýni ekki tilhneigingu í átt að virkri samkeppni, til eftirfarandi staðhæfingar PFS:

„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.“

Þessu væri til að svara að engir möguleikar væru á að Míla færi í „verðstríð“ við samkeppnisaðila vegna kvaða sem hvíldu á fyrirtækinu og veitti fyrirtækinu ekki mikið svigrúm á þessum markaði.

Afstaða PFS

PFS vísar hér til afstöðu sinnar við athugasemdum Mílu við tölulið 158 sem fjallað var um hér að ofan.

Míla segir, í tengslum við tölulið 199 í frumdrögum er fjallar um þriðja skilyrði þriggja skilyrða prófsins um að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til að koma á virkri samkeppni, að til þess að réttlæta nauðsyn áframhaldandi kvaða á Mílu benti PFS á eigin ákvarðanir sem flestar snéru að reglubundinni eftirfylgni með álögðum kvöðum. Þannig væru tilgreindar ákvarðanir er vörðuðu orðalag viðmiðunartilboða, ákvarðanir um eftirlit með gjaldskrá, auk tveggja ákvarðana sem vörðuðu ekki leigulínur heldur hýsingu. Með þessu móti gæti PFS alltaf réttlætt álagningu kvaða með því að vísa til inngripa sem leiddu af tilvist sértækra kvaða sem slíkra. Með því móti yrði aldrei unnt að fella niður eða draga úr kvöðum, þar sem PFS virtist búið að koma upp kerfi sem viðhélldi sjálfu sér.

Afstaða PFS

Þarna er vísað til umfjöllunar PFS þar sem sú ályktun er dregin að reynslan sýndi að öll vandamál á markaðnum yrðu ekki leyst með einni ákvörðun, heldur væri þörf á reglulegu inngripi PFS. Vísaði PFS til 10 ákvarðana sinna máli síu til stuðnings. Á meðan samkeppnisvandamál eru eins umfangsmikil og raun ber vitni á viðkomandi markaði er ekki hægt að ætlast til þess að almennar samkeppnisreglur dugi til að koma á eða viðhalda virkri samkeppni. Um þetta er SE sammála PFS.

Míla benti á, í tengslum við tölulið 206 í frumdrögum er fjallar um niðurstöðu þriggja skilyrða prófsins, að það hefði tekið rúmlega 2 ár að fá ákvörðun um verðskrárbreytingar hjá PFS. Þannig hefði Míla sent inn greiningu þann 1. júlí 2009 og ákvörðun ekki birta fyrr en í lok maí 2011 með gildistöku í ágúst 2011. Þá hefði verið send greining til PFS í desember 2013 og enn væri ekki komin ákvörðun í því máli. Það væri því vinnsla hjá stofnuninni sem því miður tæki svona langan tíma og það hefði áhrif á það að verð breyttust hægt.

Afstaða PFS

PFS getur verið sammála Mílu um að kostnaðargreiningar á viðkomandi markaði hefur tekið of langan tíma. Eins og áður greinir hefur sú kostnaðargreining sem Míla vísar til að hafi borist PFS í desember 2013 verið til meðferðar hjá PFS meðfram þeirri markaðsgreiningu sem hér um ræðir. PFS hefur ekki viljað klára þá kostnaðargreiningu áður en markaðsgreiningin klárast, enda er eldri markaðsgreining komin til ára sinna. Auk þess er það skilyrði fyrir álagningu og útfærslu kvaða á viðkomandi markaði að markaðsgreiningin leiði í ljós að Míla sé enn með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Því taldi PFS heppilegt að vinna þessar ákvarðanir saman.

Ljúki þessum málum með þeim hætti sem PFS ráðgerir, mun stofnunin árlega yfirfara kostnaðargreiningar Mílu á viðkomandi markaði. Ætti það verklag að koma verulega til móts við framangreindar athugasemdir Mílu.

6 Markaðsgreining og mat á umtalsverðum markaðsstyrk

Míla benti á, í tengslum við tölulið 215 í frumdrögum er fjallar um markaðshlutdeild, að hér yrði að varpa þeirri spurningu fram hvort óskað hefði verið eftir innri tekjum frá fyrirtækjunum. Vodafone nýtti stofnkerfi sitt undir smásölupjónustu sína, s.s. farsíma og talsíma og gagnaflutning og ætti því að taka tillit til þess rétt eins og sala frá Mílu til Símans væri meðtalin. Ef sú væri raunin að innri sala Vodafone væri ekki reiknuð með væri markaðshlutdeild Mílu í raun mun lægri en markaðsgreining PFS gæfi til kynna. Míla krefðist þess að þetta yrði skoðað og forsendur endurmetnar á grundvelli niðurstöðu þeirrar rannsóknar.

Afstaða PFS

Á sama hátt og innri notkun Símans á IP-MPLS neti sínu til flutnings eigin þjónustu um stofnleiðir er ekki hluti viðkomandi markaðar, eru innri not Vodafone sömuleiðis ekki hluti hans. Til markaðarins telst sú þjónusta sem boðin er ytri aðilum á heildsölukjörum. Hlutdeild Símasamstæðunnar er því einnig minni sem nemur slíkum innri notum Símans á eigin netum. Þjónusta Mílu sem sérstaks heildsölufyrirtækis sem býður sömu þjónustu á sömu kjörum til bæði innri og ytri viðskiptavina telst til viðkomandi markaðar.

7 Kvaðir

Míla teldi að PFS bæri að lágmarki að fella niður kvaðir á höfuðborgarsvæðinu og landshringnum þar sem ekki væru uppfyllt skilyrði til þess að leggja mætti á kvaðir.

Afstaða PFS

PFS ítrekar það sem áður hefur komið fram varðandi rökstuðning fyrir þeirri fyrirhuguðu niðurstöðu að skilgreina landfræðilegan markað sem landið allt. Þar sem Míla er að mati PFS með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði er PFS heimilt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu á landinu öllu, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu og landshringnum. Það er svo annað mál hvort efni séu til að útfæra kvaðir á þeim landssvæðum með vægari hætti en annars staðar. Það er hins vegar niðurstaða PFS að svo sé ekki og leggur því til að þær kvaðir sem lagðar verða á Mílu nái til allra landssvæða með sama hætti.

Míla teldi að þær kvaðir sem PFS hefði í hyggju að leggja á Mílu væru andstæðar meðalhófsreglu stjórnisýslulaganna þar sem þær væru óþarflega margar og íþyngjandi og leiddu til of mikillar kvaðasetningar („over regulation“) sem drægi úr hvata til fjárfestingar og um leið úr virkri samkeppni og því að raunverulegum valkostum fjölgaði á þessum markaði. Míla teldi að PFS yrði að velja á milli þess að leggja á aðfangajafnræðiskvöð (EoI) eða kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

Þá teldi Míla að frestir sem félaginu væru veittir til þess að innleiða þær flóknu og viðamiklu kvaðir sem stofnunin hygðist innleiða væru alltof skammir. Míla teldi eðlilegt að uppfylling kvaða sem byggðu á aðfangajafnræðiskvöð kölluðu að lágmarki á 12 mánaða innleiðingartíma.

Afstaða PFS

Eins og ítarlega er rökstutt í kafla 7 í frumdrögunum, sbr. nú sama kafla í viðauka A, telur PFS að sú samsetning kvaða sem fyrirhugað er að leggja á Mílu á viðkomandi markaði séu nauðsynlegar til að sporna við þeim samkeppnisvandamálum sem greind hafa verið á viðkomandi markaði og stuðla að virkri samkeppni. Telur PFS sig hafa gætt að meðalhófi í því sambandi. Því alvarlegri samkeppnisvandamál sem greind eru á tilteknum markaði því viðameiri kvaðir er nauðsynlegt að leggja á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk til að bregðast við umræddum samkeppnisvandamálum. Sá markaður sem hér um ræðir einkennist af aðgangshindrunum og mjög sterkri stöðu Mílu.

Að ofangreindu virtu eru þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Mílu nauðsynlegar að mati PFS. eru kvaðirnar sambærilegar fyrri kvörðum sem gilt hafa á Mílu á viðkomandi markaði, auk þess sem nú er kveðið á um tiltekinn tilkynningarfrest varðandi útbreiðslu, uppfærslu og/eða niðurlagningu neta og kerfa, kröfur um gerð

gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatrygginga og gerð og birtingu lykil frammistöðupáttanna. Þessar nýju kvaðir eru í samræmi við þróunina í Evrópu á síðustu árum, þ.m.t. hin ýmsu tilmæli frá framkvæmdastjórn ESB, ESA og BEREC. Teljast þær nauðsynlegar til að tryggja jafnræði á milli Mílu og tengdra aðila annars vegar og ótengdra aðila hins vegar.

Í frumdrögunum gerði PFS hins vegar ekki tillögu um að aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Inputs, EoI) yrði lögð á Mílu á viðkomandi markaði eins og Míla heldur fram. Kvaðir um gerð gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og lykilframmistöðupáttanna eru sambærilegar þeim kvöðum sem lagðar voru á Mílu á heilðsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína (M6) vorið 2014. Míla hefur unnið eftir þeim kvöðum um nokkurt skeið og birt á heimasíðu sinni. Því yrði þessi viðbót ekki svo íþyngjandi þar sem reynsla er komin á framkvæmdina á lúkningarmarkaðnum. Raunar hafa slíkar kvaðir einnig hvílt á félaginu frá því í ágúst 2014 á heimtaugamarkaði (markaður 4) og bitastraumsmarkaði (markaður 5).

Þá bendir PFS á að gjaldskrárkvöð hefur verið rýmkuð til að koma til móts við sjónarmið um minna vægi vegalengda á sama hátt og lagt er til í fyrirhugaðri ákvörðun PFS um gjaldskrá Mílu fyrir Ethernetþjónustu, sem unnin er samhliða markaðsgreiningu þessari. Míla hefur kallað eftir slíkri nálgun. Í þeirri gjaldskrá er vægi vegalengda (kílómetragjald) minnkað, sem er í samræmi við skoðun PFS um að Míla skuli stefna að breytingum á fyrirkomulagi gjaldtöku með þeim hætti að um verði að ræða fast afnotagjald óháð vegalengd. Jafnframt er horft til þess að svigrúm Mílu við uppbyggingu gjaldskrár stuðli að hvata til fjárfestinga hjá félaginu. PFS hefur breytt orðalagi kvaðar um eftirlit með gjaldskrá til að þetta komi skýrar fram.

Þá er PFS ekki sammála Mílu um að 6 mánaða frestur til innleiðingar kvaðanna sé of skammur og að þörf sé á 12 mánaða fresti. PFS hefur ávallt miðað við 6 mánaða hámarksfresti í þessu sambandi og ekki verður séð að þessi markaður kalli á rýmri fresti.

Míla teldi að PFS gætti ekki hófs í álagningu fyrirhugaðra kvaða og gengi gegn meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga. Meðalhófsreglan fæli það í sér að ætíð skyldi ganga eins skammt og unnt væri til þess að ná þeim árangri sem stefnt væri að. Að mati Mílu væri nægilegt að mæla fyrir um aðgang. Símasamstæðan og Samkeppniseftirlitið hefðu gert með sér sátt árið 2013. Með henni og þeim skipulagsbreytingum, skilyrðum og aðhaldi sem varð með gerð sáttarinnar væri búið að koma í veg fyrir að lóðrétt samþætting innan samstæðunnar gæti komið Símanum til góða umfram önnur fyrirtæki á markaði. Þrátt fyrir þetta byggði PFS á því að nauðsynlegt væri að mæla fyrir um tiltekinn aðgang og kvaðir þeim tengdum með vísan til lóðréttrar samþættingar. Með umræddum skipulagsbreytingum og stjórnunarlegum og rekstrarlegum aðskilnaði væri hins vegar ljóst að komið væri í veg fyrir lóðrétt samþættingu. Sáttin myndi verða við lýði á eðlilegum líftíma greiningarinnar en Mílu myndi ganga eftir því að PFS greindi markaðinn að lágmarki á 2-3 ára fresti eins og lög gerðu ráð fyrir. Viðbótarkvaðir af

hálfu PFS væru því með öllu óþarfar og yllu því óþarflega mikilli kvaðasetningu á markaðnum. Slíkt væri í andstöðu við markmið ESB og EES um það að draga bæri úr kvöðum á markaði. Þá teldi Míla að það væri eingöngu réttlæt看legt að leggja á aðfangajafnræðiskvöð (EoI) þegar kvöð um eftirlit með gjaldskrá væri ekki beitt.

Afstaða PFS

PFS hafnar því enn og aftur að þær fyrirhuguðu kvaðir sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði til að sporna við þeim alvarlegu samkeppnisvandamálum sem greind hafa verið séu ekki í samræmi við meðalhóf. Vísar PFS til kafla 7 í frumdrögunum, sbr. sama kafla í viðauka A, máli sínu til stuðnings. Ennfremur vísar PFS til afstöðu sinnar til þeirrar athugasemdar Mílu sem fjallað var um hér á undan þessari.

Varðandi tilvísun Mílu til sáttar Símasamstæðunnar og Samkeppniseftirlitsins (SE) frá 2013 vísar PFS til umfjöllunar í kafla 5.4.2 í frumdrögunum, sbr. nú sama kafla í viðauka A. Varðandi lóðréttu samþættingu vísar PFS til kafla 6.5.2 í sömu skjölum.

Míla telur að nægilegt hafi verið að PFS mælti fyrir um aðgangskvöð, því samkvæmt sáttinni gæti lóðrétt samþætting ekki komið Símanum til góða umfram önnur óskyld fjarskiptafyrirtæki. Þær skipulagsbreytingar og sá stjórnunarlegi aðskilnaður sem kveðið væri á um í sáttinni kæmi í veg fyrir slíkt. Því væru allar viðbótarkvaðir með öllu óþarfar.

PFS er þessu algerlega ósammála. Samkeppnisstaðan á umræddum markaði krefst þess að PFS leggi á frekari kvaðir en aðgangskvöð, þ.m.t. jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Þrátt fyrir að Míla sjái eingöngu um heildsölubjónustu en Síminn um smásölubjónustu 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 Símasamstæðunni og eru eignar-, stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl milli félaganna ótvíræð. Um þessar mundir er verið að gera breytingar á sáttinni frá 2013 þannig að nú verður Síminn móðurfélag Mílu. Augljóst er að líta beri á samstæðuna sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

Í umræddri sátt er að finna almenn ákvæði um tiltekið skipulag Símasamstæðunnar, verkaskiptingu og samskipti á milli Símans og Mílu og bann við mismunun á milli skyldra og óskyldra aðila. Engin sérstök ákvæði eru þar hins vegar um viðkomandi markað né ákvæði um eftirlit með gjaldskrá, en samkvæmt frumdrögunum er líklegt að samkeppnisvandamál aukist á viðkomandi markaði ef ekki væri lagðar kvaðir á Mílu varðandi verð á viðkomandi markaði. Þá er sérstaklega kveðið á um það í viðkomandi sátt að hún hafi engin áhrif á lögsögu PFS varðandi atriði sem heyra undir fjarskiptalög.

Ekki er komin nægileg reynsla á framkvæmd umræddrar sáttar svo PFS geti íhugað að slaka á kvöðum við vísan til hennar. Þá hefur samstæðan ekki í einu og öllu farið eftir ákvæðum sáttarinnar, auk þess sem verið er að breyta henni um þessar mundir. SE er sammála þessu mati PFS og í athugasemdum sínum tekur sú stofnun sérstaklega fram að hún styðji þær kvaðir sem PFS hefur í hyggju að leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Þá hefur PFS lagt hinar ýmsu kvaðir á Mílu síðan umrædd sátt kom til framkvæmda án þess að það hafi verið talið óheimilt vegna umræddrar sáttar. Má þar nefna heimtaugamarkað (markaður 4), bitastraumsmarkað (markaður 5) og lúkningarmarkað leigulína (markaður 6).

Varðandi athugasemdir Mílu um að aðfangajafnræðiskvöð (EoI) væri aðeins heimil ef ekki væri lögð á kvöð um eftirlit með gjaldskrá ítrekar PFS að stofnunin hafi ekki í hyggju að leggja slíka jafnræðiskvöð á Mílu. Þetta er því misskilningur af hálfu Mílu.

Míla ítrekaði að fjárfesting í stofnnetum fæli í sér áhættu og væri kostnaðarsöm. Samkeppni væri frá öðrum netum, m.a. ljósleiðaraneti GR á höfuðborgarsvæðinu, Vodafone á landshringnum og Orkufjarskiptum. Því væri afar mikilvægt að gætt væri að hvata til fjárfestingar og framþróunar á þessum mörkuðum og ekki væri gengið lengra í álagningu kvaða en nauðsynlegt væri.

Afstaða PFS

Í markaðsgreiningum sínum leggur PFS ávallt áherslu á að tiltekið jafnræði sé á milli þeirra markmiða að efla samkeppni og skapa hvata til aukinnar fjárfestingar og uppbyggingu neta. PFS telur sig hafa fetað þetta einstigi í þessari markaðsgreiningu sem öðrum. Leggur PFS áherslu á að kvöðin um eftirlit með gjaldskrá sé þannig útfærð að Míla hafi tiltekið svigrúm til að móta gjaldskrá sína fyrir stofnleigulínur, m.a. með tilliti til vægis vegalengdatengdra gjalda, og að hæfilegt endurgjald verði greitt fyrir aðganginn. Þannig er kveðið á um að fullt tillit skuli tekið til fjárfestinga Mílu og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna við útfærslu kvaðarinnar.

PFS telur að sú samkeppni sem Míla getur um að ríki á höfuðborgarsvæðinu og landshringnum sé ekki á því stigi að réttlætlanlegt sé að slaka á kvöðum á þeim svæðum sérstaklega, hvað sem síðar kann að verða.

Míla benti á að eins og fram kæmi í 1. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003 væri markmið laganna að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Markmið fjarskiptalaga væri einnig að auka samkeppni í uppbyggingu fjarskiptaneta þar sem það leiddi til meiri landfræðilegrar útbreiðslu og yki val neytenda. Í c-lið 2. tölul. 8. gr. rammatilskipunarinnar væri kveðið á um að fjarskiptaftirlit í hverju aðildarríki skyldi stuðla að samkeppni með því að hvetja til fjárfestingar í innviðum fjarskipta og ýta undir nýsköpun. Að mati Mílu væri brýnt að

ekki yrði gengið lengra en nauðsyn krefði í því að leggja kvaðir á aðila á markaði. Þau úrræði sem PFS kysi að beita mættu ekki ganga lengra en nauðsynlegt væri til þess að ná fram markmiði laganna og vísaðist í því sambandi til meðalhófsreglu stjórnsýslulaganna, ákvæða fjarskiptalaga um að kvaðir væru forsvaranlegar með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og áhættu sem tekin hefði verið með fjárfestingunni. Jafnframt vísaðist til tilmæla EES tilskipana um að allar álagðar kvaðir skyldu vera byggðar á eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar til að leysa það. Þær skyldu vera gagnsæjar, réttlætanlegar, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim væri ætlað að ná. Kvaðir mættu ekki ganga lengra en nauðsynlegt væri og mættu ekki leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsyn krefði. Til þess að gæta einsleitni yrðu kvaðir jafnframt að vera í samræmi við það sem annars staðar gerðist við sambærilegar aðstæður, svo að samræmi á innri markaði EES væri ekki stefnt í hættu. PFS væri sannarlega nokkur vandi á höndum við mat á markaðsaðstæðum og því hvaða úrræðum ætti að beita. Það væri því þeim mun mikilvægara að stofnunin gætti meðalhófs og færi ekki fram úr þeim heimildum sem hún hefði.

Í ljósi þess að samkeppnisaðilum hefði vaxið fiskur um hrygg á þeim svæðum sem samkeppni ríkti og verð hefðu farið lækkanði þá skyti það skökku við að kvaðir væru auknar frá fyrri greiningu.

Afstaða PFS

PFS vísar hér til afstöðu sinnar til síðustu þriggja athugasemda Mílu hér að ofan, enda kemur fátt nýtt fram í þessari síðustu athugasemd Mílu sem ekki hefði verið svarað hér að ofan.

Varðandi tilvísun Mílu til þess að mikilvægt væri að kvaðir væru í samræmi við það sem þekktist í öðrum ríkjum á EES-svæðinu við sambærilegar aðstæður getur PFS tekið undir það. PFS leitast ávallt við að fara eftir þeim tilmælum og leiðbeiningum sem stafa frá framkvæmdastjórn ESB, ESA og BEREC, auk þess sem PFS fylgist vel með framkvæmdinni hjá öðrum ríkjum varðandi álagningu kvaða. Þær kvaðir sem PFS fyrirhugar að leggja á Mílu á viðkomandi markaði eru að fullu í samræmi við kvaðir annarra fjarskiptaeftirlitsstofnana á EES-svæðinu og þá þróun í kvaðasetningu sem þar hefur átt sér stað á síðustu misserum og árum. Auk þess bendir Míla ekki á neina sérstaka kvöð máli sínu til stuðnings. Ber því að virða þessa athugasemd Mílu að vettugi sem órökstuddri.

Míla gerir athugasemdir við tölulið 405 í frumdrögunum og kveðst ekki bjóða IP-MPLS þjónustu og á þetta því ekki við hér. Varðandi WDM þá er sú vara ekki hluti af vöruframboði Mílu og ætti því ekki við hér.

Afstaða PFS

Umræddan tölulið er að finna í kafla 7.4.5 í frumdrögum þar sem getur að líta umfjöllun um kvöð um eftirlit með gjaldskrá. PFS telur umræddar vörur vera hluta af viðkomandi markaði og skilgreinir þær svo þó Míla bjóði þessar vörur ekki til ytri aðila um þessar mundir. Það er ljóst að Míla er að nota bylgjulengdardeilingu (WDM) til eigin nota og sem grunn fyrir þjónustur sem eru undir verðkvöðum. Því er nauðsynlegt að Míla kostnaðargreini WDM þar sem niðurstaðan er notuð til að ákvarða verð fyrir leigulínur og aðra þjónustu þar sem það á við. Kostnaðargreining á WDM skal því vera hluti af næstu kostnaðargreiningu Mílu á stofnlínnumarkaðinum.

Míla gerði athugasemdir við tölulið 295, er fjallar um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði, og teldi PFS ekki fara rétt með staðreyndir, auk þess sem forsendur málsins væru rangar. Málið snérist um það Míla væri ekki réttur samningsaðili í upphafi heldur ríkið sem væri eigandi strengsins. PFS hefði fallist á að það væri í höndum ríkisins að koma að málinu sem samningsaðili Vodafone.

Þá andmælti Míla gildishlöðnu orðalagi PFS um tregðu til að veita þjónustu. Ef Míla hefði ekki getað afhent þjónustu byggði það á fullkomlega málefnalegum ástæðum. Ef allar beiðnir um aðgang væru skoðaðar og metnar þá stæðist slík alhæfing ekki með nokkru móti. Míla veitti fúslega þá þjónustu sem unnt væri að veita enda byggði fyrirtækið að sjálfsögðu á því að selja sem mest af sinni þjónustu.

Afstaða PFS

Í umræddum tölulið segir PFS að í ákvörðun PFS nr. 34/2010 hefði verið tekið á tilviki þar sem Míla hefði synjað um aðgang að aðstöðu sem nauðsynleg hefði verið fyrir Vodafone svo félagið gæti nýtt sér umræddan NATO þráð á landshringnum sem félagið hafði þá leigt af ríkinu. Niðurstaða þess máls hefði verið sú að kröfu Vodafone hafi réttilega verið beint að Mílu sem umráðaaðila yfir þeirri aðstöðu sem nauðsynleg væri til að unnt væri að nýta umræddan ljósleiðaraprág. Mílu var gert skylt að veita Vodafone aðgang að búnaði til þess að fyrirtækið gæti tengt fjarskiptanet fyrirtækisins við umræddan þráð.

PFS stendur við þá staðhæfingu sína að í umræddum tölulið að Míla (og áður Síminn) hafi í ýmsum tilvikum sýnt tregðu til þess að bjóða þær vörur í heildsölu sem samkeppnisaðilar hafa haft þörf fyrir. Dæmin tala sínum máli, en þau varða m.a. svartan ljósleiðara, DWDM og IP/MPLS. PFS hefur á síðustu misserum fengið nokkuð af ábendingum vegna vandamála af þessu tagi, án þess að þær hafi leitt til sérstakrar málsmeðferðar af hálfu PFS. Fylgiskjöl Vodafone með athugasemdum þess félags bera slíku vitni. PFS er því algjörlega ósammála að lýsing á staðreyndum feli í sér gildishlaðið orðalag að alhæfingu.

Míla gerði athugasemdir við tölulið 334, er fjallar um aðgangskvöð að því er varðar tilkynningar um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir, og taldi að orðalagið

væri of óljóst, vítt og þar af leiðandi íþyngjandi og skorti því þann skýrleika sem gera yrði til stjórnvaldsákvörðunar. Hvorki væri skilgreint hvað fælist í jarðvegsframkvæmd né hversu umfangsmikil framkvæmdin þyrfti að vera til þess að falla undir þetta ákvæði.

Afstaða PFS

Þessi málsgrein er samhljóða sams konar kvöðum á markaði 4 og 6 og PFS telur hana málefnalega og eðlilega. Hvað heimtaugamarkað og lúkningarhluta leigulína varðar hefur PFS áður skýrt það fyrir Mílu að átt sé við skipulagðar framkvæmdir, en ekki viðbrögð eða viðgerðir vegna þjónustu við einstaka heimtaugar. Á stofnlínemarkaði eru jarðvegsframkvæmdir fátíðari en á lúkningarmarkaði eða heimtaugamarkaði og því eðlilegt að tilkynnt sé um fyrirhugaða jarðvinnu í tengslum við stofnlínur. Viðbrögð vegna bilana falla að sjálfsögðu ekki undir slíkan tilkynningarfrest.

Míla gerði athugasemdir við tölulið 339, er fjallar um aðgangskvöð að því er varðar tilkynningarfresti vegna breytinga á kerfishögun sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum, og mótmælti honum alfarið. Um væri að ræða íþyngjandi og óljósa kvöð sem myndi binda hendur fyrirtækisins í allri framþróun og veita PFS tækifæri til þess að skilgreina þetta orðalag að geðþótta þannig að nánast allar tæknilegar breytingar og eðlilegar uppfærslur á vörum og kerfum Mílu gætu fallið þar undir. Að mati Mílu skorti þessa kvöð allan skýrleika og yrði ekki á henni byggt. Þá ýtti þetta orðalag undir að PFS gæti túlkað ákvæðið hverju sinni að eigin geðþótta.

Afstaða PFS

Þessi kvöð um 5 ára tilkynningarfrest vegna niðurlagningar kerfa er varnagli ef Míla leggur niður kerfi eða þjónustu sem viðskiptavinir fyrirtækisins reiða sig á og samningar nást ekki um yfirfærslu (e. Migration) á nýtt kerfi. Þessi kvöð er hliðstæð kvöðum á heimtaugamarkaði, lúkningarhluta leigulína og bitastraumsþjónustu um tilkynningarfrest vegna niðurlagnar þjónustu eða neta.

Umrætt ákvæði er ennfremur í samræmi við það sem gerist og gengur í Evrópu. PFS telur nauðsynlegt að hafa slíkt ákvæði en á ekki von á því að svo löngum fresti verði beitt í raun. Fresturinn á ekki við ef fyrirtækin koma sér saman um yfirfærslu á nýtt kerfi á styttri tíma. Ennfremur getur PFS skorið úr ágreining á milli aðila í þessu sambandi og stýtt umræddan tímafrest. PFS tekur að sjálfsögðu ekki neina geðþóttaákvörðun þar um heldur kallar eftir sjónarmiðum allra aðila, veitir andmælarétt, rannsakar málið með fullnægjandi hætti og gætir að meðalhófssjónarmiðum áður en endanleg ákvörðun yrði tekin. Sú ákvörðun er svo að sjálfsögðu kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og/eða dómstóla.

Míla gerði athugasemdir við tölulið 350, er fjallar um jafnræðiskvöð að því er varðar tilkynningarfresti varðandi framkvæmdir. Vísaði Míla í neðangreint orðalag PFS:

„PFS hyggst því leggja þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun leigulínuþjónustu 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 fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði.,,

Míla mótmælir þessari kvöð þar sem hún er allt of óljós, háð túlkunum hverju sinni og leiðir til þess að PFS getur tekið ákvörðun að eigin geðþótta.

Afstaða PFS

PFS telur hálfis árs fyrirvara á uppbyggingu þjónustu á stofnlínnumarkaði ekki mega vera skemmri eigi samkeppnisaðilar Símasamstæðunnar að geta undirbúið eigin smásöluvörur sem byggja á heildsöluvörum á stofnlínuhluta leigulína. Uppbygging stofnlínusambanda er umtalsverð fjárfesting og PFS telur 6 mánuði lágmarks tímafrest svo aðilar ótengdir Símasamstæðunni njóti jafnræðis á við tengda aðila. Í málgreininni er fjallað um útbreiðslu, uppbyggingu og aðra þróun. PFS lítur svo á að sé ný þjónusta sett á markað sé það dæmi um uppbyggingu og séu nýir tæknilegir möguleikar boðnir eða nýir liðir boðnir í verðskrá fyrirliggjandi þjónustu sé það dæmi um aðra þróun þjónustunnar.. Sé fyrirliggjandi þjónusta boðin á stað þar sem hún hefur ekki verið áður, þ.e. aukin útbreiðsla fyrirliggjandi vöru getur PFS tekið undir að 6 mánaða frestur sé rúmur og mun stytta frest í að minnsta kosti 3 mánuði. Sams konar kvöð með sama tímafresti hvílir nú þegar á Mílu varðandi heildsölu á lúkningarluta leigulína (markaður 6) og á heimtaugamarkaði (markaður 4).

Míla gerði athugasemdir við tölulið 351, er fjallar um jafnræðiskvöð að því er varðar tæknilega og/eða efnahagslega hermihæfni (e. Technical and/or Economic Replicability). Yrði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar gæti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, gæti PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar gætu leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum. Míla skildi ekki tilganginn með þessu ákvæði. Með tengdum aðilum væri PFS líklega að vísa til aðila innan Símasamstæðunnar. Öllum kvöðum hefði verið létt af Símanum hvað varðaði markað 14 og erfitt að ímynda sér við hvaða aðstæður Míla gæti orðið skyldugt til að byggja upp kerfi til þess að líkja eftir vöruframboði Símans til dæmis með IP-þjónustu. Þessi kvöð væri óljós og í engu studd dæmum eða leiðbeiningum um það hvað átt væri við.

Afstaða PFS

PFS bendir á að hér er átt við þá þjónustu sem Míla veitir tengdum aðilum. Komi í ljós að tengdur aðili njóti efnahagslegs eða tæknilegs forskots í þeirri heildsöluþjónustu sem Míla veitir, þá getur PFS fyrirskipað að Míla breyti þjónustu sinni eða vöruframboði. Að sjálfsögðu er ekki um það að ræða að Míla komi til með að byggja upp kerfi sem líkir eftir vöruframboði Símans. Um er að ræða að það heildsöluvöruframboð sem Míla býður fram geri óskyldum aðilum kleift að keppa við þá smásöluþjónustu sem Síminn býður fram að svo miklu leyti sem hún grundvallast á tiltekinni heildsölulausn frá Mílu.

Míla gerði athugasemdir við tölulíð 356, er fjallar um jafnræðiskvöð að því er varðar birtingu lykil frammistöðupátta (e. Key Performance Indicators). Að mati Mílu gengi þessi kvöð alltof langt og bryti í bága við meðalhófsreglu stjórnarsýslulaganna. Bilanir, truflanir eða sambandsleysi gæti verið af ýmsum ástæðum og í sumum tilfellum væri erfitt að greina hvort sambandsleysi hefði orðið vegna bilana í búnaði þjónustusala eða þjónustukaupa. Kerfisbilun gæti haft áhrif á mjög marga viðskiptavinum í einu, það gætu verið nokkur hundruð leigulínur í bandbreiðustu samböndunum. Koma yrði á ferli til þess að tryggja rétta greiningu og skráningu á orsökum sambandsleysis eða truflana. Þjónustusali og þjónustukaupi yrðu að vera sammála um skráningu atviks. Þetta ætti eftir að auka á kostnað og flækjustig við bilanagreiningu og eftirmeðferð. Yrði þessi kvöð sett á Mílu þá myndi það taka meira en 6 mánuði að hrinda henni í framkvæmd. Þá mótmælti Míla harðlega svo stuttum fresti til innleiðingar.

Afstaða PFS

Míla hefur nú þegar eftirlitskerfi í rekstri og vinnuferla varðandi greiningu og viðgerðir bilana. Hér leggur PFS á kvöð um skýrslugerð til greiningar á atvikum í kerfisrekstrinum. Ekkert af þeim atriðum sem PFS leggur til að mæld verði í lykिलframmistöðupáttum ætti að vera nýmæli í starfsemi Mílu, þó slík samantekt og skýrslugerð um þættina gæti verið nýjung í rekstri Mílu. Ekki verður séð að slíkt ætti að taka lengri tíma en 6 mánuði í undirbúningi. Míla hefur þegar innleitt slíkt kerfi varðandi lúkningarmarkað leigulína og á að vera búíð að innleiða það varðandi heimtauga- og bitastraumsmarkaði.

Kvöð þessi er í samræmi við þróun jafnræðiskvaðarinnar í Evrópu. Birting niðurstaðna mælinga á lykil frammistöðupáttum mun hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort jafnræðiskvöð sé virt af hálfu Mílu. 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 geta áttað sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Því er um mikilvæga kvöð að ræða.

Míla gerði athugasemdir við tölulíð 370, er fjallar um gagnsæiskvöð að því er varðar upplýsingar er birta skal í viðmiðunartilboði. Míla benti á að kröfur um að birta upplýsingar um viðgerðatíma leigulína af sömu gerð gætu verið mjög villandi. Leigulínur væru oft settar saman úr mismunandi mörgum kerfishlutum, færu um nokkur

flutningskerfi á leiðinni, s.s. koparkerfi, örbylgjukerfi og SDH-kerfi og byrjuðu og/eða enduðu í húsnæði Mílu eða þjónustukaupa. Meiri líkur væru á að löng leigulína yrði fyrir truflunum eða bilunum heldur en lína af sömu gerð sem færi styttri vegalengd. Samanburður án þess að taka tillit til flækjustigs í leið leigulínu væri því mjög misvísandi.

Afstaða PFS

PFS getur ekki séð neitt því til fyrirstöðu að Míla birti í viðmiðunartilboði skilmála um viðgerðartíma leigulína af sömu gerð, enda segir í drögunum „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“.

Míla gerði athugasemdir við tölulið 405, er fjallar um kvöð um eftirlit með gjaldskrá að því er varðar upptalningu á helstu gerðum stofnleigulína. Míla hafnaði því að IP-MPLS og ATM féllu undir leigulínuframboð Mílu. Míla ætti ekki og hefði aldrei átt innviði sem gætu veitt slíka tegund þjónustu. Þá hefði WDM-tækni aðeins verið notuð sem staðbundið undirlag undir aðra leigulínuþjónustu Mílu og ekki seld sem heildsöluvara.

Afstaða PFS

PFS telur umræddar vörur vera hluta af viðkomandi markaði og skilgreinir þær svo þó Míla bjóði þessar vörur ekki um þessar mundir. Komi til þess á líftíma greiningarinnar að Míla bjóði fram slíkar vörur mun greiningin og þær kvaðir sem tilgreindar verða í ákvörðun gilda um vörunar án þess að PFS þurfi að taka þær til sérstakrar greiningar. Hvað varðar WDM tækni þá vísar PFS í svör stofnunarinnar hér að framan vegna athugasemda við tölulið 405.