

Viðauki A



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Markaðsgreining

Heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína

(áður markaður 14)

1. júlí 2015

Efnisyfirlit

1.0	Inngangur	6
1.1	Almennt	6
1.2	Fjarskiptalöggjöf	6
1.3	Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS	8
1.4	Um markaðsskilgreiningu	9
2.0	Skilgreining á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína	10
2.1	Skilgreining í tilmælum ESA	10
2.2	Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði	10
2.3	Mörkin milli markaða fyrir stofnlínuhluta leigulína og lúkningarluta (M6)	11
2.4	Mismunandi form leigulína	12
2.4.1	Flutningsmiðlar	12
2.4.2	Tegundir þjónustu og samskiptareglna	12
2.4.3	Afköst leigulína	16
2.4.4	Fyrirfram skilgreindir tengipunktur	17
2.5	Niðurstaða PFS um skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði	17
3.0	Almennt um þróun og stöðu á markaðnum	19
3.1	Markaðsgreining árið 2007	19
3.2	Núverandi staða á markaðnum	20
3.2.1	Samantekt varðandi núverandi stöðu á markaði	26
4.0	Skilgreining á landfræðilegum markaði	28
4.1	Almennt	28
4.2	Landfræðilegur markaður stofnlínuhluta leigulína	35
5.0	Mat á skilyrðum þess að leggja megi á kvaðir á viðkomandi markaði (Þriggja skilyrða prófið) 45	
5.1	Almennt	45
5.2	Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir	47
5.2.1	Almennt um aðgangshindranir	47
5.2.2	Yferráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera	47
5.2.3	Óafturkræfur kostnaður	49
5.2.4	Stærðarhagkvæmni	49
5.2.5	Breiddarhagkvæmni	50
5.2.6	Vaxtarhindranir	51
5.2.7	Niðurstaða	51
5.3	Skilyrði 2: Markaðurinn hneigist ekki í átt að virkri samkeppni	52
5.3.1	Þróun markaðshlutdeildar	52
5.3.2	Verðþróun	53
5.3.3	Yferráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera	54
5.3.4	Vaxtarhindranir	54
5.3.5	Möguleg samkeppni	54
5.3.6	Niðurstaða	56
5.4	Skilyrði 3: Almennar samkeppnisreglur	56
5.4.1	Almennt	56
5.4.2	Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013	57
5.4.3	Duga almennar samkeppnisreglur?	58
5.5	Niðurstaða varðandi þriggja skilyrða prófið	60
6.0	Markaðsgreining	62
6.1	Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk	62
6.2	Markaðshlutdeild	62

6.3	Heildarstærð fyrirtækis	65
6.4	Aðgangshindranir	66
6.4.1	Almennt um aðgangshindranir	66
6.4.2	Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp	66
6.4.3	Óafturkræfur kostnaður	66
6.4.4	Stærðar- og breiddarhagkvæmni	67
6.4.5	Aðgangur að fjármagni.....	67
6.4.6	Þróað dreifi- og sölukerfi	68
6.4.7	Vaxtarhindranir	68
6.4.8	Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði.....	68
6.5	Hegðun markaðsaðila	69
6.5.1	Vöruaðgreining / samtvinnun.....	69
6.5.2	Lóðrétt samþætting.....	69
6.6	Kaupendastyrkur.....	70
6.7	Þrýstingur frá staðgönguvörum	71
6.8	Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og útnefning á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.....	71
7.0	Álagning kvaða	73
7.1	Almennt um kvaðir	73
7.2	Samkeppnisvandamál	74
7.2.1	Almennt um vandamál á sviði samkeppni	74
7.2.2	Vandamál á sviði samkeppni á heilsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína	74
7.3	Gildandi kvaðir	76
7.3.1	Kvaðir sem lagðar voru á í fyrri greiningu.....	76
7.3.2	Áhrif gildandi kvaða.....	77
7.3.3	Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum	78
7.4	Tillögur að kvöðum	79
7.4.1	Kvöð um að veita aðgang.....	79
7.4.2	Kvöð um jafnræði.....	83
7.4.3	Kvöð um gagnsæi.....	88
7.4.4	Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu.....	90
7.4.5	Kvöð um eftirlit með gjaldskrá	92
7.4.6	Kostnaðarbókhald.....	97
7.5	Mat á áhrifum kvaða.....	98

Samantekt og niðurstöður

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

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

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

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

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

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

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

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

- Aðgangur
- Jafnræði
- Gagnsæi
- Bókhaldslegur aðskilnaður

- Eftirlit með gjaldskrá (byggt á sögulegum kostnaði)
- Kostnaðarbókhald

1.0 Inngangur

1.1 Almenn

1. Skjal þetta inniheldur drög Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) að greiningu á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (fyrrum markaður 14). PFS birti greiningu á þessum markaði ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þann 14. september 2007. Gert er ráð fyrir að markaðsgreiningar séu endurteknar með hæfilegu millibili til þess að fylgjast með því hvort breytingar verði á aðstæðum á markaði. Markaðsgreining þessi hefur tafist meira en góðu hófi gegnir ýmissa hluta vegna. Að þessari greiningu lokinni er engin gildandi markaðsgreining PFS eldri en 3 ára.

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

3. Skjal þetta byggir á drögum að niðurstöðum og ákvörðun PFS um viðkomandi markað. PFS lagði drögin til samráðs þann 23. desember 2014 þar sem fjarskiptafyrirtækjum, Samkeppniseftirlitinu og öðrum sem hagsmuna hafa að gæta var boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar, sbr. 6. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun. Samráðinu lauk þann 24. febrúar 2015. Grein er gerð fyrir athugasemdum hagsmunaaðila og afstöðu PFS til þeirra í sérstöku skjali (viðauka B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi kvaðir á viðkomandi markaði eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. framangreindra laga nr. 69/2003. Geri ESA ekki verulegar athugasemdir við greiningu og niðurstöður PFS verður ákvörðun sem byggist á drögunum birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

4. Markaðir eru í sífelldri þróun og því þarf að skoða þá aftur innan skynsamlegra tímamarka. Við markaðsgreiningu er litið til líklegar þróunar í nánustu framtíð, að því marki sem mögulegt er. Tímabilið sem markaðsgreiningu er ætlað að ná til fer að nokkru leyti eftir sérkennum viðkomandi markaðar, en að jafnaði má ætla að niðurstöður greiningar standi í tvö til þrjú ár.

1.2 Fjarskiptalöggjöf

5. Lög um fjarskipti nr. 81/2003, innleiða tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) um fjarskipti.¹ Fjarskiptalöggjöf ESB er ætlað að skapa einsleit starfsskilyrði fyrir

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

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

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

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2002/22/EB frá 7. mars 2002 um alþjónustu og réttindi notenda í sambandi

fjarskiptafyrirtæki í Evrópu, takmarka hindranir og skapa skilyrði fyrir sjálfbæra samkeppni til hagsbóta fyrir neytendur.

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

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

8. Í núgildandi tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2008 hafa verið skilgreindir fyrirfram 7 fjarskiptamarkaðir sem PFS, í samræmi við gildandi fjarskiptalög og skuldbindingar

við fjarskiptanet og þjónustu (alþjónustutílskipun).

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

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

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

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

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

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

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

Íslands skv. EES samningnum, er skylt að greina. Fjarskiptalöggjöfin gerir jafnframt ráð fyrir því að PFS skilgreini þessa markaði í samræmi við þær aðstæður sem ríkja á Íslandi. Í því sambandi getur komið til að markaðsskilgreining PFS verði frábrugðin þeirri sem gert er ráð fyrir í tilmælunum. PFS er jafnframt heimilt að rannsaka alla viðeigandi fjarskiptamarkaði vegna markaðsgreiningarinnar, hvort sem þeir eru taldir upp í tilmælunum eða ekki. Í fyrri tilmælum ESA frá 2004 voru skilgreindir 18 markaðir og þar á meðal var heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína. Þennan markað er ekki að finna í núgildandi tilmælum og því þarf að taka til sérstakrar skoðunar í ljósi aðstæðna hér á landi hvort hann fullnægi ennþá skilyrðum til að á honum verði beitt kvöðum samkvæmt VII. kafla laga um fjarskipti.

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

1.3 Framkvæmd markaðsgreiningar hjá PFS

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

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

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

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

12. Í greiningu þessari er m.a. stuðst við svör markaðsaðila við spurningalistum sem sendir voru út 18. júní 2012 og í ágúst 2013. Þá er sú tölfræði sem greiningin byggir á miðuð við árslok 2014. Stofnunin hefur safnað upplýsingum, m.a. reglulegum tölfræðiupplýsingum sem og kallað eftir sértækum tölulegum gögnum vegna viðkomandi markaðar, ásamt því að hafa átt óformleg samskipti við markaðsaðila. Tölfræði varðandi fjarskiptamarkaði er safnað frá öllum markaðsaðilum á 6 mánaða fresti. Þá safnar PFS og skráir upplýsingar um allar breytingar á

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

gjaldskráum jafnóðum og þær koma fram.

13. Frumdrög að markaðsgreiningu þessari voru kynnt Samkeppniseftirlitinu og hagsmunaaðilum þann 23. desember 2014 og þeim boðið að gera athugasemdir. PFS vann síðan úr framkomnum athugasemdum og gerir grein fyrir þeim í sérstöku skjali (viðauki B). Markaðsgreiningin var uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Markaðsgreiningin ásamt drögum að ákvörðun varðandi viðkomandi markað eru nú send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til samráðs, skv. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Geri ESA ekki athugasemdir við markaðsgreininguna og drög að ákvörðun PFS verður ákvörðunin birt hlutaðeigandi fyrirtækjum.

1.4 Um markaðsskilgreiningu

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

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

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

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

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

framkvæmdastjórn ESB og ESA ef við á.¹⁰

2.0 Skilgreining á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína

2.1 Skilgreining í tilmælum ESA

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

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

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

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

2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

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

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

¹⁰ Fjallað er um afmörkun landfræðilegra markaða í kafla 2.2.2 í leiðbeiningunum, einnig í COMMISSION NOTICE on the definition of the relevant market for the purposes of Community competition law. (OJ C372 9/12/1997) og BEREC Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, frá 5. júní 2014.

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

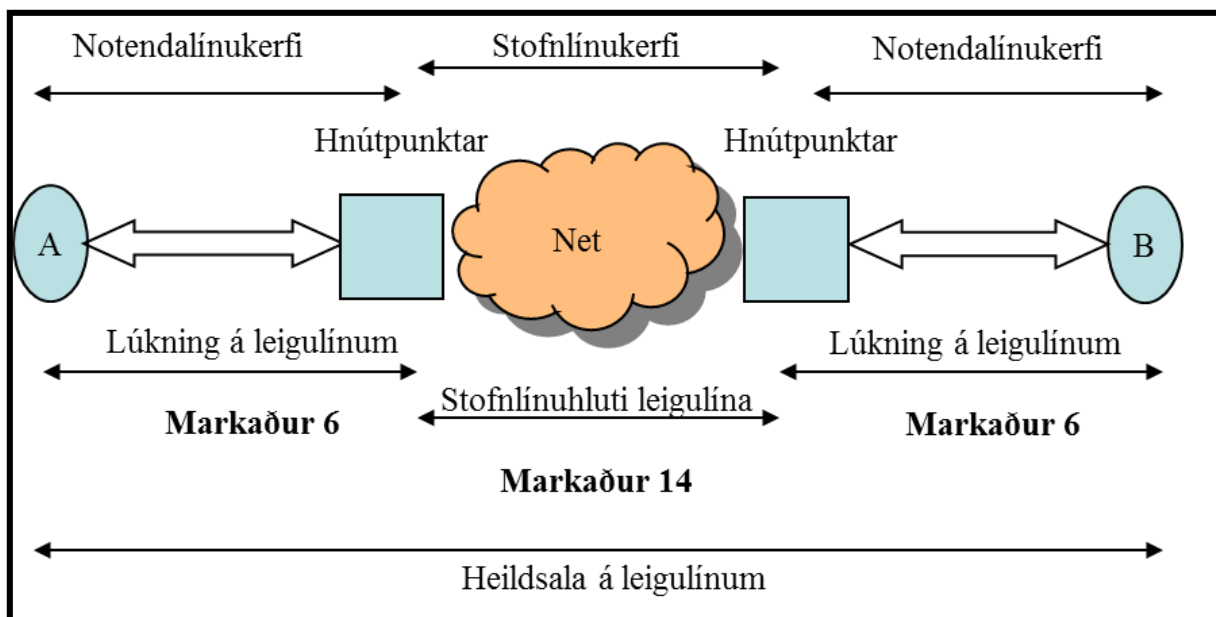
2.3 Mörkin milli markaða fyrir stofnlínuhluta leigulína og lúkningarluta (M6)

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

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

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

Mynd 2.1. Lúkningar- og stofnlínuhluti leigulína



Heimild: Póst og fjarskiptastofnun.

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

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

2.4 Mismunandi form leigulína

2.4.1 Flutningsmiðlar

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

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

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

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

2.4.2 Tegundir þjónustu og samskiptareglna

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

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

- a) Ósamfasa flutningsháttur (ATM)¹¹
- b) Stýrður gæðaflutningur með Internet flutningshætti (t.d. IP-MPLS)¹²
- c) Frame Relay

¹¹ Asynchronous Transfer Mode.

¹² Internet Protocol. – Multiprotocol Label Switching.

- d) Ethernet og Ethernet VLAN¹³
- e) Samhverfar stafrænar áskriftarlínur (t.d. G.SHDSL)¹⁴
- f) Ósamhverfar stafrænar áskriftarlínur (ADSL/VDSL)¹⁵
- g) Bylgjulengdarfléttir (WDM)¹⁶
- h) SDH/PDH
- i) MPLS-TP

a) Ósamfasa flutningsháttur (ATM)

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

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

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

38. Í IP netum er ákvörðunarstaður sendingar yfirleitt ekki skilgreindur á upphafsstað eða við úthlutun flutningsgetu þegar kemur að aðgangstengipunkti heldur fer ákvörðunarstaður eftir IP vistfangi sem notandi setur á sendinguna. IP net má nota fyrir sendingar til eins notanda eða margra. Til eru nokkrar gerðir IP neta og er IP-MPLS eitt slíkt¹⁷.

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

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

¹³ Virtual Local Area Networks.

¹⁴ Symmetric Digital Subscriber Line.

¹⁵ Asymmetric Digital Subscriber Line.

¹⁶ Dense Wavelength Division Multiplexing.

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

41. Ef fjarlægt er fyrirkomulag í IP netum á skiptingu lína, sem auðveldar að koma upp flutningsgetu til margra nettengipunkta, takmarkast notkunarmöguleikar línunnar einfaldlega við flutningsgetu milli nettengipunkta. Þannig getur verið um að ræða annaðhvort einkarás milli starfsstöðva eða milli starfsstöðvar og aðgangspunkts þjónustuveitanda, t.d. fyrir aðgang að Internetinu.

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

c) Síndarnet samkvæmt Frame Relay staðli

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

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

d) Ethernet og Ethernet VLAN

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

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

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

e) Samhverfar stafrænar notendalínur (G.SHDSL)

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

49. G.SHDSL er sambærilegt við aðra tækni sem notuð er til að bjóða leigulínur með tiltölulega lága bandbreidd. G.SHDSL myndar samhverfa flutningsgetu milli nettengipunkta. Eiginleikar G.SHDSL þýða að mögulega getur G.SHDSL komið í stað notkunar á leigulínu sem flutt er í burðarkerfi samkvæmt SDH/PDH stöðlunum vegna þess að G.SHDSL býður samhverfa flutningsgetu sem hægt er að nota í margs konar tilgangi og er sveigjanleg að því er varðar þjónustuna sem flutt er.

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

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

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

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

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

g) Bylgjulengdardeiling í ljósleiðurum (WDM)

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

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

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

¹⁸ Coarse Wavelength Division Multiplexing og Dense Wavelength Division Multiplexing.

h) SDH/PDH

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

i) MPLS-TP

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

2.4.3 Afköst leigulína

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

Tafla 2.1. Algengustu flutningsafköst leigulína¹⁹

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

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

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

2.4.4 Fyrirfram skilgreindir tengipunktur

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

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

2.5 Niðurstaða PFS um skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði

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

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

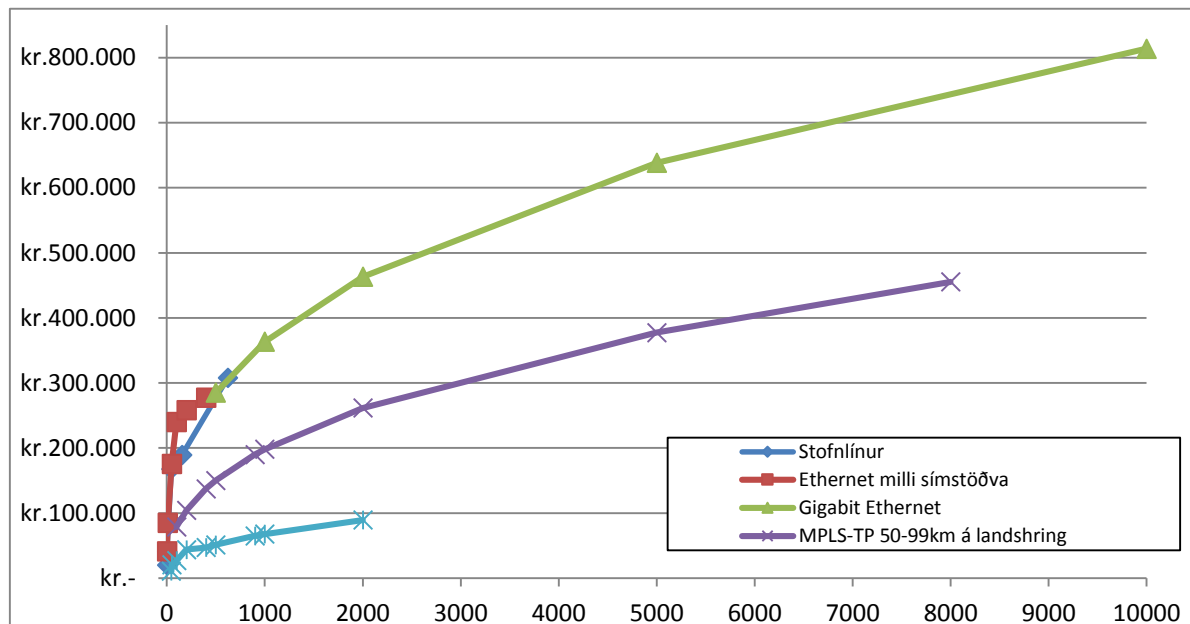
64. Nokkur breyting hefur orðið á markaðnum frá fyrri greiningu hvað varðar notkun á einstökum samskiptareglum og flutningsmiðlum. Sumar tæknilausnir eru minna notaðar en árið 2007 en aðrar hafa unnið á. Sömu flutningsmiðlar og samskiptareglur eru þó til staðar á markaðnum nú og árið 2007. Hvað samskiptareglur varðar hefur þróunin verið í þá átt að sífellt fleiri notast við IP-MPLS lausnir. Míla hefur einnig nýverið tekið í notkun MPLS-TP kerfi sem sérstaklega er beint að stofnlínutengingum. Tæknin býður upp á marga þá kosti sem kaupendur hafa leitað eftir í IP-MPLS lausnum, en er að sumu leyti einfaldari í rekstri og sérhæfðari sem burðarnt fyrir aðra fjarskiptaþjónustu. MPLS-TP má einnig nota til að líkja eftir eða endurgera ýmsar gæðaskilgreiningar í Ethernet tengingum til að stýra eða forgangsraða umferð á svipaðan máta og gert er varðandi Ethernet og hentar af þeim sökum vel til að flytja IP umferð á hliðstæðan hátt og með Ethernet. Á hinn bóginn henta eiginleikar MPLS-TP að sumu leyti illa

í aðgangsnæti en því betur í stofntengingum en Ethernet hentar vel bæði í stofnnetum og aðgangstengingum.

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

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

Mynd 2.2. Verðskrá Mílu fyrir 50km stofnlínur



Heimild: Heimasíða Mílu, sept. 2014

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

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

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

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

Samskiptareglur

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

Flutningsmiðlar

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

3.0 Almennt um þróun og stöðu á markaðnum

3.1 Markaðsgreining árið 2007

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

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

71. PFS taldi að samkeppni á viðkomandi markaði takmarkaðist verulega vegna aðgangshindrana. Voru þar helst til nefnd yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp og hætta á óafturkræfum kostnaði hjá nýjum fyrirtækjum. PFS taldi einnig að stærðar- og

²² Vikmörk vegna trúnaðar.

breiddarhagkvæmni gæti fælt önnur fyrirtæki frá því að hefja rekstur ásamt lóðréttri samþættingu í rekstri Skiptasamstæðunnar. PFS taldi ennfremur að vaxtarhindranir á markaðnum gætu falið í sér aðgangshindrun.

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

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

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

3.2 Núverandi staða á markaðnum

74. Nokkrar breytingar hafa átt sér stað á markaðnum frá því að markaðsgreining fór fram árið 2007. Engin ný fyrirtæki hafa komið inn á markaðinn á síðustu árum. Vodafone sem var á leið út af markaðnum árið 2007 hefur nú komið sér upp stofnlínuþjónustu. Heildsala á leigulínum hjá Símasamstæðunni fer nú alfarið fram hjá Mílu. Helstu fyrirtæki sem nú eru starfandi á markaðnum eru Míla, Gagnaveita Reykjavíkur (GR), Vodafone, Orkufjarskipti (áður Fjarski), Tengir og Gagnaveita Skagafjarðar (GS)²³.

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

Míla

76. Míla er sem fyrr langstærsta fyrirtækið á stofnlínumarkaðnum, með útbreiddasta netið og mestu markaðshlutdeildina. Míla er hluti af Símasamstæðunni og hefur verið systurfyrirtæki Símans frá árinu 2007 en var áður hluti af Símanum og þar áður Póst- og Símamálastofnun á meðan sú stofnun var til og hafði einkarétt á fjarskiptaþjónustu. Árið 2007 var Míla skilin frá annarri starfsemi Símans. Frá uppskiptingu hafa bæði félögin verið rekin sem dótturfyrirtæki Skipta hf., en fyrir dyrum stendur að móðurfyrirtækið Skipti verði sameinað Símanum og Míla

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

verði því að dótturfyrirtæki Símans, helsta viðskiptavinar síns²⁴. Míla sér um rekstur netkerfisins og sölu á heildsöluáðgangi að því, en um aðra þjónustu til einstaklinga og fyrirtækja sér Síminn. Síminn sér þó einnig um rekstur talsíma- og farsímakerfisins og sjónvarpsdreifikerfi um IP net (IPTV). PFS hefur litið svo á að þessi fyrirtæki, Míla og Síminn, teljist sem ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar og sterk staða annars þeirra á markaði yfirfærast á hitt.

77. Frá stofnun Mílu hafa skilin á milli leigulínuþjónustu Mílu og Símans verið nokkuð á reiki. Þegar greining var gerð á leigulínumörkuðum árið 2007 var nýbúið að stofna Mílu sem átti að hafa það hlutverk að sjá um rekstur neta og heildsöluþjónustu, en þrátt fyrir það var hluti af stofnlínuþjónustu Skiptasamstæðunnar áfram hjá Símanum, þ.m.t. IP-MPLS kerfið. Árið 2012 var stærri hluti stofnlínuþjónustunnar færður til Símans, en í kjölfar fyrrgreindrar sáttar Skiptasamstæðunnar og Samkeppniseftirlitsins árið 2013 var öll heildsala á leigulínunum færð til Mílu.²⁵

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

79. Míla býr að netkerfi, bæði heimtauganeti og stofnlínunum, sem nær til svo að segja alls landsins og var upphaflega byggt upp fyrir talsímamann. Sameiginlega geta bæði Míla og Síminn boðið upp á víðtæka þjónustu um land allt, nánast óháð búsetu notenda. Míla er því í þeirri einstöku aðstöðu að nær ómögulegt er fyrir samkeppnisaðila samstæðunnar að komast hjá því að eiga viðskipti við Mílu þegar slíkur aðili vill nálgast neytendur og fyrirtæki, sérstaklega á landsvísu.

²⁴ Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu er breyting á sátt SE og Símasamstæðunnar frá 2013, þar sem slík skipulagsbreyting verður samþykkt með nánar tilteknum skilyrðum, í lokavinnslu. Þá var tilkynnt um það á vef SE þann 16. apríl sl. að stofnunin hafi fallist sameiningu Símans og Skjásins (fjölmíðlafyrirtæki samstæðunnar) að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Um var að ræða breytingu á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 10/2005. Skjárinn skal þó rekinn sem sérstök eining innan Símans með sjálfstæðan efnahags- og rekstrarreikning. Þá er Símanum óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á fjarskiptaþjónustu sem fyrirtækið veitir að þjónusta Skjásins fylgi með í kaupunum. Ennfremur er Símanum óheimilt að tvinna saman í sölu fjarskiptaþjónustu fyrirtækisins og þjónustu skjásins gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna má til slíks skilyrðis. Að lokum skulu þjónustuþættir Skjásins nægjanlega aðgreindir í rekstri frá annarri þjónustu Símans, þ.m.t. í kostnaðarútreikningum, kynningu, sölu, verði og skilmálum. Eftirlitsnefnd um jafnan aðgang fjarskiptafyrirtækja að kerfum, tæknilausnum og þjónustu heildsölu Mílu og Símans, sbr. ákvörðun nr. 6/2013 (sáttin) hefur eftirlit með að skilyrðum sáttarinnar sé fylgt.

²⁵ Sjá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013.

Mynd 3.1. Stofnlínunet Mílu



Heimild: Míla ehf.

80. Á mynd 3.1. má sjá útbreiðslu ljósleiðarastofnlínunets Mílu í stórum dráttum. Stofnlínunet Mílu er byggt að stærstum hluta á ljósleiðara. Ljósleiðarahringurinn í kringum landið var upphaflega lagður í samvinnu við NATO sem notaði þræði í strengnum til þess að tengja saman ratsjárstöðvar sínar víðsvegar um landið. Í strengnum eru átta þræðir og þar af á Míla fimm²⁶.

Gagnaveita Reykjavíkur

81. Gagnaveita Reykjavíkur (GR), sem er að fullu í eigu veitufyrirtækisins Orkuveitu Reykjavíkur (OR)²⁷, hefur undanfarin ár lagt ljósleiðaranet á því svæði sem OR þjónar. Net GR er enn í uppbyggingu. Uppbyggingaráform GR taka þó að svo stöddu ekki nema að litlu leyti til ýmissa stórra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu eins og Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Kópavogs og Mosfellsbæjar. Fari GR í framkvæmdir í þeim sveitarfélögum er ljóst að þær munu taka nokkur ár. Ekki er gert ráð fyrir uppbyggingu netsins út fyrir Suð-Vesturland. Meðfylgjandi mynd sýnir útbreiðslu stofnlínunets GR. GR er ekki með sérstaka heildsöluverðskrá á samböndum sínum en gerir tilboð hverju sinni samkvæmt óskum kaupenda. Kaupendur sambanda geta því jöfnum höndum verið fyrirtæki sem nota sambönd til eigin þarfa og fjarskiptafyrirtæki sem byggja netkerfi sín á viðkomandi samböndum og nýta þau til veitingu

²⁶ Míla og fyrirrennarar þess fyrirtækis hafa ávallt séð um rekstur og viðhald á öllum þráðum strengsins. Með samningi á milli Mílu og utanríkisráðuneytisins á árinu 2013 var formlega kveðið á um eignarhald á umræddum 8 þráðum og réttindi og skyldur sem þeim fylgja. Míla fer með eignarhald á 5 þessara þráða en utanríkisráðuneytið hefur umsjá með þremur fyrir hönd Atlantshafsbandalagsins (NATO). Þá kom fram að Míla myndi þjónusta umrædda 3 þræði í umsjá ríkisins. Innifalið í þeim samningi væri almennt viðhald og þjónusta við þræðina, auk reksturs á búnaði sem þjónustar loftvarnarkerfi Íslands. Um var að ræða endurnýjun á fyrri samningi aðila.

²⁷ Í október 2012 samþykkti borgarstjórn Reykjavíkur að veita stjórn OR heimild til að hefja undirbúning að sölu á allt að 49% hlutar í GR.

þjónustu til endanotenda sinna.

Mynd 3.2. Stofnlínunet GR



Heimild: Gagnaveita Reykjavíkur.

Orkufjarskipti

82. Orkufjarskipti er fyrirtæki í jafnri eigu hinna opinberu fyrirtækja Landsvirkjunar, sem sér um raforkuvinnslu, og Landsnets, sem sér um rekstur flutningskerfis raforku. Félagið var stofnað 12. desember 2011 en fyrir þann tíma sá fyrirtækið Fjarski um starfsemina. Hlutverk Orkufjarskipta er að reka fjarskiptakerfi fyrir raforkukerfin í landinu á öryggismiðuðum forsendum. Félagið starfar sem þjónustuveitandi á viðkomandi markaði, en leigir svartan ljósleiðara (e. dark fiber) til fjarskiptafyrirtækja sem það nýtir ekki í eigin þágu vegna raforkukerfa. Möguleikar fjarskiptafyrirtækja til nýtingar á netkerfi Orkufjarskipta eru því takmarkaðir af sérhæfðri útbreiðslu netsins. Markaðshlutdeild félagsins á árinu 2013 var aðeins [0-5%]²⁸ er starfsemi þess því óveruleg á viðkomandi markaði. Eins og sést á mynd 3.3 þá er net Orkufjarskipta aðallega byggt til samtenginga milli virkjana Landsvirkjunar og dreifikerfis Landsnets og er að stærstum hluta stofnlínur. Netið er því að mestum hluta utan alfaraleiða og á hálendi.

²⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

Mynd 3.3. Netkerfi Orkufjarskipta



Heimild: Orkufjarskipti.

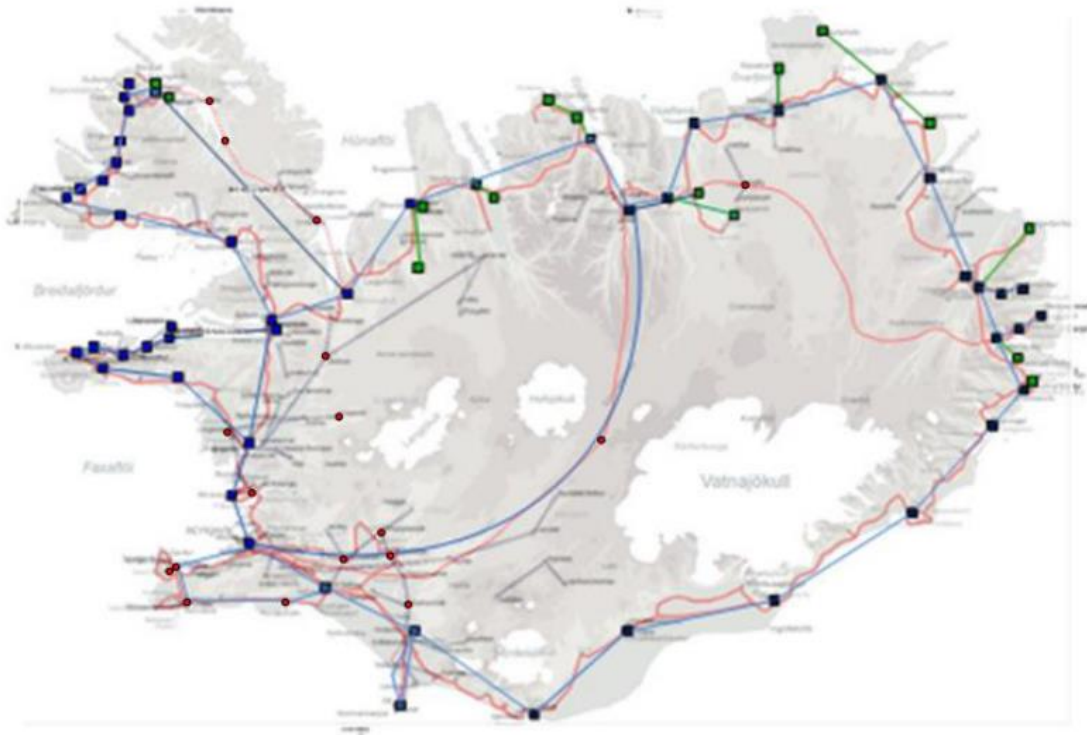
Tengir

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

Vodafone

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

Mynd 3.4. Netkerfi Vodafone

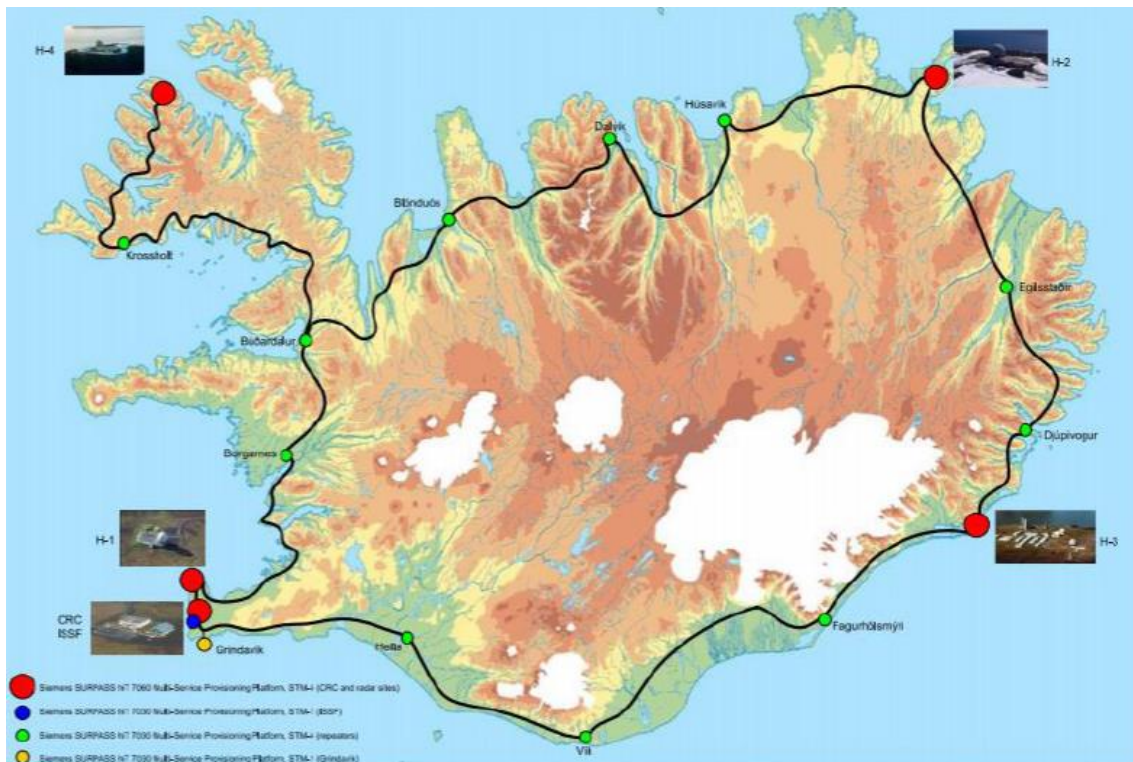


Heimild: Vodafone

85. Míla kvartaði til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) vegna framangreinds útboðs á NATO strengnum árið 2010 á þeirri forsendu að samningurinn fæli í sér ríkisaðstoð þar sem um væri að ræða leigu undir kostnaðarverði að mati kæranda. ESA komst að þeirri niðurstöðu árið 2012 að samningurinn fæli ekki í sér ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins. Þeirri ákvörðun var vísað til EFTA-dómstólsins sem felldi viðkomandi ákvörðun úr gildi með dómi í janúar 2014 og ESA tók því málið aftur til rannsóknar. ESA hefur nú komist að þeirri bráðabirgðaniðurstöðu að samningurinn kunnist að fela í sér ólögmdæta ríkisaðstoð vegna efasemda um að markaðsverð hafi verið greitt fyrir leigu ljósleiðarans. Ekki er um endanlega niðurstöðu að ræða og hefur ESA kallað eftir athugasemdum hagsmunaaðila.²⁹ Þó óvissa sé um stöðu Vodafone á viðkomandi markaði er samningur Vodafone um leigu á þræði NATO í ljósleiðarahringnum í gildi og gengur PFS út frá því að svo verði á gildistíma þessarar markaðsgreiningar.

²⁹ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/state-aid/nr/2304>.

Mynd 3.5 – Ljósleiðarahringur NATO og Mílu



Heimild: Vodafone

3.2.1 Samantekt varðandi núverandi stöðu á markaði

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

87. Orkufjarskipti og GR eru vegna eigenda sinna bundin af ákvæðum 36. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, m.a. um bann við niðurgreiðslu á fjarskiptarekstri af einkaleyfisstarfsemi viðkomandi orkufyrirtækja, sem takmarkar samkeppnislegt svigrúm umræddra fyrirtækja, t.d. hvað varðar þátttöku í verðsamkeppni³⁰. Að einhverju leyti á þetta einnig við um Tengi á

³⁰ Frá árinu 2006 hefur PFS tekið fjölmargar ákvarðanir gagnvart OR/GR er varðar túlkun á 36. gr. fjarskiptalaga. Í flestum þeirra hefur stofnunin krafist úrbóta af hálfu OR/GR. Nýjasta ákvörðun PFS þar að lútandi er nr. 2/2014.

Eyjafjarðarsvæðinu.

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

Þar féllst PFS á beiðni GR um samþykki fyrir 3,5 milljarða kr. hlutfjárukningu í félaginu sem OR yrði greiðandi að. Skilyrði samþykkisins voru að umrædd hlutfjárukning kæmi til lækkunar á láni GR hjá OR og að eftirstöðvar lánsins yrðu á sama tíma greiddar upp með endurfjármögnun hjá ótengdum aðila. Þá bæri OR á hverjum tíma að gera eðlilega ávöxtunarkröfu á það fjármagn sem bundið væri í fjarskiptastarfsemi GR, hvort sem fjármögnunin væri í formi hlutfjár eða lánsfjár, og vera í samræmi við það sem almennt tíðkaðist á fjarskiptamarkaði. Míla, sem var aðili að umræddu máli á stjórnarsýslustigi, skaut umræddri ákvörðun PFS til dómstóla til ógildingar. Með úrskurði héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 26. febrúar 2015, var málinu vísað frá dómi. Var sú niðurstaða staðfest með úrskurði Hæstaréttar Íslands, dags. 27. mars 2015. Niðurstaðan var rökstudd með þeim hætti að eftir að hlutfé GR hefði verið hækkað 28. mars 2014, með skráningu í hlutfélagaskrá, hefði Míla ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að krefjast ógildingar á þeirri ákvörðun PFS að fallast á umrædda beiðni GR. Mílu stendur að sjálfsögðu til boða að láta á það reyna fyrir ESA hvort umræddur gjörningur feli í sér ólögmeta ríkisaðstoð.

4.0 Skilgreining á landfræðilegum markaði

4.1 Almenn

89. Þegar lokið er að greina viðkomandi vöru- og þjónustumarkað þarf að greina viðkomandi landfræðilegan markað. Það er ekki fyrr en eftir að landfræðileg afmörkun viðkomandi vöru- og þjónustumarkaðar hefur farið fram að viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstjórnvald getur með fullnægjandi hætti greint samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði.

90. Samkvæmt 3. mgr. 15. gr. rammatilskipunar ESB er það í höndum fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds viðkomandi ríkis að greina viðkomandi landfræðilegan markað í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar. Þetta ákvæði hefur verið innleitt í íslenskan rétt með 16. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Málum er því þannig háttað að það er fjarskiptaeftirlitsstjórnvald hvers ríkis sem framkvæmir greiningu á landfræðilegum markaði, enda hafa þau mestu þekkinguna og reynsluna af aðstæðum í sínum ríkjum. Framkvæmdastjórn ESB, og Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) gagnvart EFTA ríkjum, yfirfer svo umrædda greiningu og kannar hvort hún standist þau viðmið sem evrópskur samkeppnis- og fjarskiptaréttur setur.

91. Landfræðilegur markaður nær yfir landsvæði þar sem hlutaðeigandi fyrirtæki taka þátt í framboði og/eða eftirspurn eftir viðkomandi vöru eða þjónustu, þar sem skilyrði fyrir samkeppni eru nægilega einsleit til að unnt sé að aðgreina það frá nágrannasvæðum þar sem ríkjandi samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin. Þar sem samkeppnisskilyrði eru umtalsvert frábrugðin getur það haft áhrif á útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Slíkt þarf þó ekki að vera raunin og getur sama fjarskiptafyrirtækið verið með umtalsverðan markaðsstyrk hvort sem landið er allt einn markaður eða það hlutað niður í smærri landfræðilega markaði. Ennfremur geta samkeppnisvandamál verið mismunandi á milli ólíkra svæða sem áhrif getur haft á útfærslu kvaða, þótt niðurstaðan verði sú að ekki séu efni til að afmarka landfræðilegan markað í fleiri en einn.

92. Eins og nánar verður gerð grein fyrir hér síðar er landfræðileg skipting markaða fremur sjaldgæf í Evrópu. Þar sem slík aðgreining hefur verið framkvæmd eiga skýringarnar sér ennfremur oft sögulegar rætur þar sem aðstæður í viðkomandi ríki eru þannig að fjarskiptanetin voru á sínum tíma byggð upp svæðisbundið og þau rekin af staðbundnum aðilum sem ekki starfa út fyrir sitt svæði, sbr. t.d. Hull svæðið í Englandi, Finnland og Ungverjaland. Slíkar aðstæður eru ekki fyrir hendi á Íslandi.

93. Lengi framan af var hefð er fyrir því að afmarka landfræðilega fjarskiptamarkaði með vísan til útbreiðslu viðkomandi fjarskiptaneta, auk lögsagnarumdæmis þess lagaramma sem gildir um viðkomandi markað.³¹ Þessi aðferð átti vel við þegar hin hefðbundnu koparlínukerfi voru allsráðandi en hefur síður átt við á síðustu árum eftir að NGA net fóru að byggjast upp í auknum mæli sem valkostur við hin hefðbundnu fjarskiptakerfi. Er högun slíkra kerfa almenn með öðrum hætti en hinna hefðbundnu, sem getur flækt ferlið verulega við afmörkun landfræðilegra markaða.

94. Í samræmi við framangreindar leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB og ESA, sem enn eru í fullu gildi þrátt fyrir að vera komnar verulega til ára sinna, ber að skilgreina markaðinn

³¹ Sjá kafla 2.2.2 í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2002, sbr. sambærilegar leiðbeiningar ESA frá 2003, um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja.

sem það landssvæði þar sem að viðkomandi vara er boðin til viðskiptavina með svipuðum og nægjanlega einsleitum samkeppnisskilyrðum. Þegar markaðir eru skilgreindir landfræðilega er því ekki nauðsynlegt að samkeppnisskilyrði fjarskiptafyrirtækja séu nákvæmlega þau sömu. Nægilegt er að þau séu svipuð eða nægilega lík og því eru það aðeins svæði þar sem samkeppnisskilyrði eru *raunverulega* ólík sem geta ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn. Ferlið við að afmarka landfræðilegan markað er samkvæmt leiðbeiningunum það sama og gildir um skilgreiningu vöru- og þjónustumarkaða, m.a. varðandi mat á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu³². Við mat á staðgöngu eftirspurnarmegin er rétt að taka mið af smekk og landfræðilegu innkaupamunstri viðskiptavina. Varðandi framboðsstaðgöngu má segja að þar sem unnt er að sýna fram á að fjarskiptafyrirtæki sem ekki er starfandi á viðkomandi markaði myndi hefja innreið sína á umræddan markað ef verð myndu hækka þar nokkuð (5-10%) þá ætti markaðsskilgreiningin að innihalda umrætt fyrirtæki.

95. Eins og fram kemur hér að framan er almennt gert ráð fyrir að „the hypothetical monopolist test“, sem unnt er að nota til að meta eftirspurnar- eða framboðsstaðgöngu, sé upphafspunktur fyrir landfræðilega skilgreiningu markaða samkvæmt leiðbeiningunum. Fram kom að þessi aðferð gæti leitt til gríðarlegs fjölda lítilla landfræðilegra markaða, sem ekki er ákjósanlegt til að ná markmiði markaðsgreininga, þ.e. að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að efla virka samkeppni, neytendum til hagsbóta. T.d. myndi 5-10% hækkun á verði fyrir breiðbandsaðgang á einu svæði að öllum líkindum ekki orsaka að íbúar flyttust búferlum á annað svæði né myndi slíkt, eitt og sér, hvetja önnur fjarskiptafyrirtæki til að breiða út net sín á umræddu svæði. Þetta ætti enn síður við um slíka hækkun á stofnleigulínum. Til að komast að fullnægjandi niðurstöðu gæti því verið gagnlegt að safna saman í einn landfræðilegan markað svæðum þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríkja.

96. Á árinu 2008 gáfu samtök fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu, ERG³³, út skýrslu sem fól í sér sameiginlega afstöðu til ýmissa atriða varðandi landfræðilega greiningu markaða.³⁴ Þar kom m.a. fram að aukin útbreiðsla nýrra fjarskiptaneta og aukin markaðshlutdeild rekstraraðila þeirra gæti sums staðar hafa leitt til þess að samkeppnisskilyrði væru orðin mismunandi milli einstakra landssvæða innan sama ríkis. Ef vafi gæti leikið á því að landið væri allt einn markaður væri ráðlegt að byrja á því að framkvæma einfalda forathugun á samkeppnisaðstæðum. Væri þá horft til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu milli svæða og einsleitni samkeppnisaðstæðna könnuð m.t.t. útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, verðlagningar og eiginleika þjónustu. Ef niðurstöður forathugunar bentu til þess að ekki væri um mismunandi markaðssvæði að ræða væri ekki ástæða til að framkvæma ítarlegri greiningu. Leiðbeiningarnar sem fram komu í skýrslunni þóttu nauðsynlegar þar sem ítarleg landfræðileg greining markaða væri almennt mjög tíma- og mannaflsfrekt verkefni fyrir fjarskiptaeftirlitsstofnanir sem ekki væri forsvaranlegt að leggja í nema sérstakar ástæður réttlættu það, þ.e. að traustar vísbendingar bentu til þess að landfræðilega markaðnum gæti þurft að skipta í fleiri en einn markað.

97. Leiðbeiningar ERG gerðu ráð fyrir tveimur megin aðferðum við að aðgreina landfræðilega markaði, þ.e.:

1. Eftir stjórnsýslulegum mörkum.

³² Sbr. m.a. beiting „The hypothetical monopolist test“ þar sem það á við.

³³ ERG varð að BEREC á árinu 2010.

³⁴ ERG Common Position on Geographic Aspects of Market Analysis (definition and remedies) - October 2008 ERG (08) 20 final CP Geog Aspects 081016.

2. Eftir nettilhögun hins markaðsráðandi aðila, að teknu tilliti til fjarskiptaneta keppinauta.

98. Þó kom fram varðandi stofnlínuhluta leigulína að ákvarðanir um fjárfestingar í slíkum línum miðuðust frekar við áfangastaði heldur en tiltekin svæði og því gæti verið viðeigandi að skoða skiptingu eftir tilteknum leiðum fremur en eftir landssvæðum.³⁵

99. Í umræddri skýrslu ERG var ennfremur kveðið á um að til að unnt væri að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði þyrftu tiltekin skilyrði að vera uppfyllt, þ.e.:

- Hin aðgreindu landssvæði þyrftu að vera minni en landið allt og útiloka hvert annað (e. mutually exclusive).
- Kortleggja skyldi þjónustuframboð hvers fjarskiptafyrirtækis á viðkomandi landssvæði.
- Mörk landssvæða skyldu vera skýr og stöðug þannig að allir markaðsaðilar átti sig á þeim.
- Landssvæði skyldu vera nægilega lítil til að tryggja að samkeppnisskilyrði væru ólíkleg til að breytast verulega innan þeirra og nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á fjarskiptafyrirtæki við að svara fyrirspurnunum fjarskiptaefirlitsstofnana og á fjarskiptaefirlitsstjórnvöld við að greina innkomin gögn.

100. Að lokum kom fram í skýrslu ERG að þau atriði sem helst gætu bent til þess að þörf væri á ítarlegri greiningu væru eftirfarandi:

- Mismiklar aðgangshindranir á milli svæða.
- Mismikill fjöldi starfandi fjarskiptafyrirtækja á milli svæða.
- Markaðshlutdeild fjarskiptafyrirtækja væri sambærileg á tilteknu svæði.
- Mögulegur verðmismunur eftir svæðum. T.d. að munur væri á verði á þjónustu hins markaðsráðandi aðila³⁶ milli svæða eða þar sem slíkur verðmunur væri ekki fyrir hendi að munur væri á verði hans og keppinauta á milli ólíkra svæða.
- Munur á þjónustuframboði eftir svæðum. Sú staðreynd að framboðssvæði keppinautanna væri ekki landið allt nægði ekki eitt og sér til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði³⁷.

³⁵ Sjá bls. 11 í skýrslu ERG.

³⁶ Þar sem rætt er um markaðsráðandi aðila í þessum kafla er átt við fyrrum ríkisrekna einokunaraðilann í fjarskiptum í hinum ýmsu ríkjum.

³⁷ Þetta atriði er áréttað í skýringum (e. Explanatory Note) frá framkvæmdastjórn ESB með tilmælum um viðkomandi markaði frá 2007. ESA setti samskonar tilmæli árið 2008 sem enn eru í gildi. Á bls. 12 í framangreindum skýringum framkvæmdastjórnar ESB segir: „*Investment in alternative infrastructure is often uneven across the territory of a Member State, and in many countries there are now competing infrastructure in parts of the country, typically in urban areas. Where this is the case, an NRA could in principle find sub-national geographic markets. [...] The fact that competitors have a supply area which is not national does not suffice to conclude that there are distinct markets. Further evidence relating to demand-side and supply-side substitutability on the relevant market will have to be considered. Regional competitors can indeed exercise a competitive pressure reaching beyond the area in which they are present when the potential SMP operator applies uniform tariffs and the regional competitor is too large to ignore. Moreover, there should be evidence that the pressure for regional price differences comes from customers and competitors and is not merely reflecting variations in the underlying costs.*”

101. Sumarið 2014 endurskoðaði BEREC þær leiðbeiningar sem fram komu í framangreindri skýrslu ERG³⁸. Þar kemur fram að BEREC telji að leiðbeiningarnar frá 2008 ættu ennþá vel við svo langt sem þær næðu, sérstaklega varðandi hin hefðbundnari fjarskiptakerfi. Hins vegar þótti ástæða til að uppfæra leiðbeiningarnar m.t.t. markaðs- og tækniþróunar frá árinu 2008, þ.m.t. vegna aukinnar útbreiðslu NGA neta á síðustu árum. Þó svo leiðbeiningarnar gildi fyrir landfræðilega afmörkun allra þeirra markaða sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir greina er í hinu nýja skjali lögð sérstök áhersla á markaði fyrir aðgangsneta (markaður 4) og bitastraumsaðgang (markaður 5). Fram kom að það væru þeir markaðir sem fyrst og fremst hefði verið talið réttlætlanlegt að skipta í fleiri en eitt landssvæði á undanförunum árum. Ætti þetta sérstaklega við um bitastraumsmarkaðinn. Aðrir markaðir sem til greina kemur að mati BEREC að skipta landfræðilega tengjast aðgangsneta. Fyrir utan framangreinda markaði 4 og 5 eru það þá helst leigulínemarkaðir og markaðir fyrir aðgang að fasta talsímanetinu.

102. Lesa má úr umræddum leiðbeiningum að slík landfræðileg skipting í fleiri en eitt landssvæði sé fátíð í Evrópu og oft séu áform fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu um slíkt slegin út af borðinu af framkvæmdastjórn ESB sem hefur neitunarvald í þessu sambandi.

103. Ennfremur kemur fram að fyrsta spurningin sem svara þurfi sé sú hvort og þá undir hvaða kringumstæðum þörf gæti verið á því að greina markaði landfræðilega í fleiri en eitt svæði. Þessi spurning getur verið sérstaklega flókin í ríkjum þar sem nýir netrekendur hafa komið á markaðinn í samkeppni við fjarskiptaneta hins markaðsráðandi aðila. Sögulega hafa landfræðilegir markaðir að langmestu leyti farið eftir útbreiðslu fjarskiptaneta markaðsráðandi aðilanna. Varðandi markaði fyrir fastaneta er meginreglan sú að aðeins hefur verið um einn slíkan fyrirmarkaðsráðandi aðila að ræða sem hefur yfir landsdekkandi neti að ráða í hverju ríki. Því hefur það verið niðurstaða langflestna markaðsgreininga fjarskiptaeftirlitsstofnana á EES-svæðinu á síðustu árum að landið allt telst einn landfræðilegur markaður³⁹. Þessi aðferð við afmörkun hins landfræðilega markaðar hefur margoft verið staðfest hjá framkvæmdastjórn ESB, ESA, dómstólum hinna ýmsu Evrópuríkja og Evrópudómstólsins.

104. Þá segir í skýrslu BEREC að mikilvægi landfræðilegrar aðgreiningar hafi óneitanlega aukist á síðustu árum þar sem keppinautar hinna markaðsráðandi aðila hefðu aukið útbreiðslu fjarskiptaneta sinna og markaðshlutdeild. Í sumum tilvikum gætu samkeppnisskilyrði verið orðin það ólík á milli svæða að ekki væri unnt að réttlæta óskiptan landfræðilegan markað. Því gæti verið nauðsynlegt að aðgreina hinn landfræðilega markað í fleiri en eitt svæði.

105. Í slíkum tilvikum krefðist hin landfræðilega greining ítarlegra gagna og upplýsinga sem bæði kostnaðarsamt og tímafrekt væri fyrir fjarskiptaeftirlitsstofnanir að afla og fjarskiptafyrirtækin að veita. Gæti slík ítarleg upplýsingaöflun undir vissum kringumstæðum talist brjóta í bága við meðalhóf. Eitt megin markmið umræddrar skýrslu BEREC væri að leiðbeina fjarskiptaeftirlitsstofnunum um þau atriði eða vísbendingar sem gætu réttlætt slíka ítarlega landfræðilega greiningu. Skýrslan kannar því í fyrsta lagi þá samkeppnislegu þróun sem átt hefur sér stað á síðustu árum og skýrir hið aukna mikilvægi hinna landfræðilegu þátta við markaðsgreiningar, áður en gerð er grein fyrir þeim atriðum eða vísbendingum sem skoða þarf áður en ráðist er í að meta hvort þörf sé á ítarlegri greiningu á samkeppniskilyrðum á meintum ólíkum landssvæðum.

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

³⁹ Undantekning frá þessari tilhögun er Hull svæðið í Englandi, Finnland og Ungverjaland, sem á sér sögulegar skýringar eins og áður greinir. Ennfremur verður í lok þessa kafla getið um nokkur dæmi um afmörkun landssvæða í fleiri en eitt í nokkrum ríkjum þar sem slíkar sögulegar skýringar eiga ekki við.

106. Varðandi fyrri atriðið, þ.e. könnun á samkeppnislegri þróun, kom fram að útbreiðsla fjarskiptaneta keppinauta hinna markaðsráðandi aðila hefði aukist síðan fyrrgreind skýrsla ERG leit dagsins ljós. Þessi aukna útbreiðsla skýrðist m.a. af:

1. Keppinautum sem veittu fjarskiptaþjónustu með því að leigja koparheimtaug. Markaðshlutdeild þeirra hefur vaxið vegna aukinnar leigu á koparheimtaugum, auk þess sem þeir hefðu í auknum mæli fært sig upp fjárfestingarstigann með því að færa sig úr bitastraumsaðgangi í koparheimtaugaleigu.
2. Fjölbreyttari tæknimöguleikum. Keppinautar sem nota fjölbreyttari tækni en áður, t.d. kapalkerfi, Wi-Fi og LTE/4G, veita aukna samkeppni.
3. Útbreiðslu NGA neta. Útbreiðsla NGA neta hefur verið að aukast, ýmist í af hálfu einkafyrirtækja, hins opinbera eða samstarfs þar á milli (e. Public-Private-Partnership). Þetta gæti breytt landslaginu varðandi innviði fastaneta í grundvallaratriðum. Keppinautar sem hafa byggt upp staðbundin ljósleiðaranet geta, þar sem hinn markaðsráðandi aðili er ekki leiðandi í ljósleiðaravæðingu, sett samkeppnislegan þrýsting á hinn markaðsráðandi aðila⁴⁰.

107. Fjárfesting í útbreiðslu fjarskiptaneta (annarra en koparkerfa) og aukinn fjöldi staðbundinna neta gæti leitt til nokkurs konar bútasaums, þar sem NGA kerfi eru nánast tilviljunarkennt fyrir hendi á víð og dreif í viðkomandi ríki en aðeins hin hefðbundnu fjarskiptanet á öðrum svæðum. Þá verða ýmis svæði sem skera sig úr m.t.t. fjölda neta, fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja og samkeppnisaðstæðna. Það fer svo eftir því hvernig viðkomandi þjónustumarkaður er skilgreindur hvort hin nýju kerfi veiti þjónustu hinna markaðsráðandi aðila staðgöngu og tilheyrir þar með viðkomandi markaði.

108. Skýrsla BEREC tekur það svo til skoðunar hvaða atriði skoða þurfi áður en ráðist er í að meta hvort þörf sé á ítarlegri greiningu á samkeppnisaðstæðum á meintum ólíkum landssvæðum. Í b-lið IV. kafla skýrslunnar er fjallað um helstu þætti sem skoða þarf í þessu sambandi:

- **Útbreiðsla fjarskiptaneta keppinauta.** Eðlilegur upphafspunktur greiningarinnar er að skoða útbreiðslu fjarskiptaneta keppinauta markaðsráðandi aðila. Viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun þarf að hafa skýra yfirsýn yfir þau net sem til staðar eru á viðkomandi svæði, starfandi fjarskiptafyrirtæki og einkenni þjónustu á umræddu svæði.
- **Samkeppnislegur þrýstingur fjarskiptaneta keppinauta á smásölumarkaðinn.**
- **Þjónustuframboð.** Skoða þarf hvort þjónustuframboð er mismunandi á milli svæða, t..d. varðandi tiltekna þjónustuflokka eða vörufléttur.
- **Fjöldi fjarskiptafyrirtækja á hverju svæði og hlutdeild þeirra.**
- **Verðlagning.** Skoða þarf verð og hugsanlegan verðmun á milli svæða. Ef verð hins

⁴⁰ Hér má einnig geta þess að víða í dreifbýli hafa verið lögð ljósleiðaranet sem fjármögnuð hafa verið af opinberu fé. Slík staðbundin net, sem oft er að finna tilviljunarkennt á víð og dreif í einstökum ríkjum, geta haft áhrif á markaðsgreiningar. Leiða mál að því líkum að flest þeirra hafi verið byggð upp í samræmi við kröfur um ríkisstyrki og ættu þau því að vera opin öllum fjarskiptafyrirtækjum sem tryggir samkeppni á heildsölu- og smásölustigi á viðkomandi svæðum.

markaðsráðandi aðila og keppinauta hans eru þau sömu um allt land er það vísbending um að hinn landfræðilegi markaður sé landið allt.

109. Í skýrslu BEREC kemur fram að ekki beri að greina afmarkaða landfræðilega markaði nema samkeppnisaðstæður séu það ólíkar á milli svæða að slíkt gæti mögulega haft áhrif annað hvort á útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk eða greind samkeppnisvandamál⁴¹. Meta skal „raunverulegar“ samkeppnisaðstæður sem endurspeglast í markaðshögðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. verðlagningar þeirra, og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild. Til að geta greint sérstaka landfræðilega markaði þurfa því að liggja fyrir sannfærandi vísbendingar, er varða bæði formgerð viðkomandi markaðar og hegðun markaðsaðila, um að samkeppnisaðstæður séu þar umtalsvert ólíkar samkeppnisaðstæðum á öðrum svæðum innan viðkomandi ríkis.

110. Í umræddum leiðbeiningum BEREC kemur enn fremur fram að þar sem megin tilgangur álagningar kvaða sé að tryggja virka samkeppni, neytendum til hagsbóta, ætti upphafspunktur landfræðilegrar greiningar almennt að felast í könnun á samkeppnisaðstæðum á tengdum smásölumörkuðum ef kvaðir væru ekki til staðar á þeim heildsölumarkaði sem til skoðunar er.

111. Að þessu loknu fjallar skýrsla BEREC um þau atriði sem skoða þarf leiði bráðabirgðaniðurstaða viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstjórnvalds í ljós að þörf sé á ítarlegri landfræðilegri greiningu á viðkomandi markaði. Þá þarf m.a. að greina ítarlega samkeppnisaðstæður á tengdum smásölumörkuðum, tilhögun netuppbyggingar hinna ýmsu markaðsaðila og meta einsleitni samkeppnisaðstæðna, ásamt því að finna skynsamlega viðmiðun fyrir val á aðgreindum landssvæðum. Varðandi mat á einsleitni samkeppnisaðstæðna þarf að skoða atriði eins og aðgangshindranir, fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja, markaðshlutdeildir þeirra, hugsanlegan verðmun, gæðamun, mun á markaðssetningu og kanna mögulegan mun á eðli eftirspurnar eftir svæðum.

112. Skýrsla BEREC gerir enn fremur ráð fyrir því að til greina komi að beita mismunandi kvöðum á markaðsráðandi aðila eftir landssvæðum til að fást við mismunandi samkeppnisskilyrði á milli svæða ef ekki er tilefni til að skipta tilteknum þjónustumarkaði í fleiri en einn landfræðilegan markað. Því þarf minna að koma til svo unnt sé að kveða á um mismunandi kvaðir á markaðsráðandi aðila en landfræðilega skiptingu á mörkuðum í fleiri en eitt svæði.

113. Í umræddri skýrslu BEREC getur enn fremur að líta reifun á markaðsgreiningum fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu að því er varðar álitafni varðandi landfræðilega skiptingu markaða og/eða beitingu mismunandi kvaða á markaðsráðandi aðila eftir landssvæðum. Um er að ræða reifun á greiningum sem átt hafa sér stað síðan framangreind skýrsla ERG um landfræðilega skiptingu markaða frá 2008 leit dagsins ljós⁴². Til að átta sig nánar á þeim kröfum

⁴¹ Sjá málsgrein 129 á bls. 29-30, en þar segir: „Areas should be aggregated so that competitive conditions within a market are sufficiently homogeneous whereas competitive conditions differ between markets with potential effects on either the SMP finding or the identified competition problems.”

⁴² Í umræddri skýrslu ERG voru þau mál reifuð sem fram að þeim tíma höfðu litið dagsins ljós og vörðuðu landfræðilega skiptingu markaða. Þar má helst nefna mál er varða Bretland frá 2007, Austurríki frá 2007 og Portúgal frá 2008 er öll vörðuðu bitastraumsmarkað (markaður 5). Enn fremur mál er varða Bretland frá 2003 og Austurríki frá 2006 er vörðuðu markað fyrir lúkningarhluta leigulína (markað 6). Í ofangreindu máli Breta á bitastraumsmarkaði skipti breska fjarskiptaftirlitsstofnunin (Ofcom) landfræðilega markaðnum í fleiri en einn markað. Samkeppnissvæðin voru skilgreind sem svæði þar sem tiltekinn fjöldi samkeppnisaðila þurfti að vera til

sem framkvæmdastjórn ESB hefur gert til slíkra greininga verður gerð grein fyrir þeim í neðangreindri reifun.

114. Í máli Spánar frá 2008⁴³ áformaði spænska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (CMT) að leggja mismunandi kvaðir á markaðsráðandi fyrirtæki á bitastraumsmarkaði (markaður 5) á svæðum sem stofnunin taldi annars vegar að meiri samkeppni ríkti og hins vegar þar sem minni samkeppni ríkti. Svæði hinnar virku samkeppni voru skilgreind í fyrsta lagi sem þau svæði þar sem útbreiðsla kapalkerfa næði a.m.k. 60% og tveir af þremur starfandi heimtaugaleiguaðilum væru til staðar. Hins vegar svæði þar sem allir þrír starfandi heimtaugaleiguaðilar væru til staðar og markaðsráðandi aðilinn væri með minna en 50% markaðshlutdeild. CMT áformaði að láta hjá líða að leggja á verðkvöð á markaðsráðandi aðila varðandi þau svæði þar sem stofnunin taldi að virk samkeppni ríkti. Framkvæmdastjórn ESB taldi að CMT hefði ekki tekist að sýna fram á ólíkar samkeppnisaðstæður innan Spánar sem réttlætt gætu hinar mismunandi kvaðir. Að mati framkvæmdastjórnarinnar hefðu hinar ólíku samkeppnisaðstæður átt að einkennast af atriðum sem þessum:

- Mismunandi markaðssetningu fjarskiptafyrirtækja á milli svæða.
- Vísbendingum um lægri smásöluverð á samkeppnissvæðum.
- Mismunandi virkni þjónustu eða þjónustuframboðs milli svæða.
- Minnkandi markaðshlutdeild markaðsráðandi aðila í heildsölu og smásölu.
- Stöðugum mörkum á milli svæðanna.
- Vísbendingum um allsherjar tilhneigingu í átt að virkri samkeppni á samkeppnissvæðum.

115. Eins og að ofan greinir taldi framkvæmdastjórn ESB að CMT hefði ekki tekist að réttlæta umrædda landfræðilegu skiptingu umrædds markaðar. CMT afturkallaði því umrædd ákvörðunardrög og skilgreindi hinn landfræðilega markað sem landið allt.

116. Í máli Tékklands frá 2012⁴⁴ áformaði tékkneska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (CTU) að skipta landfræðilega markaðnum á bitastraumsmarkaði (markaður 5) í tvennt byggt á mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða. Taldi CTU að virk samkeppni ríkti á þeim landssvæðum þar sem a.m.k. þrjár tæknilausnir⁴⁵ væru í boði og markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila (TCR) færi ekki yfir 40%. Framkvæmdastjórn ESB gerði alvarlegar athugasemdir við niðurstöðu CTU og taldi að stofnunin hefði ekki fært fullnægjandi sönnur fyrir því að smásöluframboð vegna kapal- eða Wi-Fi kerfa legðu beinar eða óbeinar samkeppnislegar hömlur á heildsölumarkað fyrir bitastraumsaðgang um xDSL eða ljósleiðara, né að slíkar hömlur hefðu þau áhrif á samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði að það réttlætti landfræðilega aðgreiningu markaðarins. TCR væri eini aðilinn sem byði fram sannfærandi heildsöluafurð á landsvísu á viðkomandi markaði og væri verð félagsins það sama um allt land. Framkvæmdastjórnin beitti því neitunarvaldi sínu og varð því umrædd aðgreining á landfræðilega markaðnum á umræddum heildsölumarkaði í Tékklandi ekki að veruleika.

117. Í máli Póllands frá 2012⁴⁶ áformaði pólska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (UKE) að skipta landfræðilega markaðnum fyrir bitastraumsaðgang (markaður 5) í tvennt. UKE taldi að 20

staðar auk þess sem hið markaðsráðandi fyrirtæki (BT) væri með minna en 50% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði.

⁴³ Sjá ES/2008/0805.

⁴⁴ Sjá CZ/2012/1322.

⁴⁵ Í Tékklandi eru xDSL kerfi og kapalkerfi útbreidd, ásamt því sem ljósleiðari og Wi-Fi kerfi eru víða í boði.

⁴⁶ PL/2012/1394.

sveitarfélög af 3076 mynduðu sérstakan landfræðilegan markað. Eitt viðmiðið var að hinn markaðsráðandi aðili (Telekomunikacja Polska) væri með minna en 40% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði. Framkvæmdastjórn ESB hafði verulegar efasemdir þar sem UKE hafði byggt á úreltum gögnum og ekki náð að færa fram sönnur á meintar mismunandi samkeppnisaðstæður á milli svæða. Beitti framkvæmdastjórnin því neitunarvaldi sínu og náði umrædd landfræðileg skipting því ekki fram að ganga.

118. Í máli Belgíu⁴⁷, er fjallaði um leigulínur í smásölu, losaði belgíska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (BIPT) hinn markaðsráðandi aðila undan kvöð um verðþrýstingspróf (e. Margin squeeze test) á svæðum þar sem a.m.k. tvö ljósleiðaranet væru lögð af öðrum fjarskiptafyrirtækjum en hinum markaðsráðandi aðila. Á þeim svæðum eru því þrjú óháð net í boði. Þessi ákvörðun felur því í sér mismunandi útfærslu á mjög afmarkaðri kvöð en landið er allt einn landfræðilegur markaður.

119. Að lokum má þess geta að í máli Portúgals frá 2009 var bitastraumsmarkaði (markaður 5) skipt í tvo landfræðilega markaði. Annar samanstóð af svæðum þar sem bæði koparheimtaug og kapalkerfi voru til staðar og hlutdeild kapalsins var meira en 60%. Önnur svæði mynduðu hinn landfræðilega markaðinn og var markaðsráðandi aðilinn (Portugal Telecom) þar útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk. Virk samkeppni var hins vegar talin ríkja á hinum fyrri.

120. Ofangreind fordæmi sýna að hinn markaðsráðandi aðili þurfi almennt að vera kominn niður í a.m.k. 40-50% markaðshlutdeild á umræddu svæði og fjarskiptainnviðir verða að vera fleiri en tveir svo unnt sé að tala um virka samkeppni og unnt sé að aflétta kvöðum⁴⁸. BEREC hefur í þessari skýrslu og öðrum nýlegum komist að þeirri niðurstöðu að erfitt sé að ná fram virkri samkeppni þar sem aðeins tvö net eru til staðar.

4.2 Landfræðilegur markaður stofnlínuhluta leigulína

121. Eins og fram kemur í leiðbeiningum ERG og BEREC, sem reifaðar voru hér að framan, er ráðlegt að byrja á því að framkvæma einfalda forathugun á samkeppnisaðstæðum á nánar tilteknum svæðum ef vafi getur leikið á því að landið skuli allt teljist einn landfræðilegur markaður. Ef niðurstaða umræddrar forathugunar er sú að samkeppnisaðstæður séu nægilega einsleitar á öllum svæðum ber ekki að aðgreina hinn landfræðilega markað heldur líta á landið allt sem einn landfræðilegan markað. Þetta hefur einnig verið orðað á þann hátt að hinn landfræðilegi markaður skuli vera það landssvæði þar sem viðkomandi vara er boðin til viðskiptavina með svipuðum eða nægilega einsleitum samkeppnisskilyrðum. Samkeppnisaðstæður þurfa því að vera „raunverulega ólíkar“ á milli svæða svo unnt sé að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði.

122. Við þetta mat skal m.a. horft til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu milli svæða og kanna einsleitni samkeppnisaðstæðna. Við mat á eftirspurnarstaðgöngu er rétt að horfa á málið út frá sjónarhorni viðskiptavina þeirra fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði og taka þannig mið af smekk og landfræðilegu innkaupamynstri umræddra viðskiptavina. Varðandi mat á framboðsstaðgöngu ber að meta líkurnar á því að ný fjarskiptafyrirtæki komi inn á viðkomandi markað ef verð myndu hækka þar um 5-10%. Þegar einsleitni

⁴⁷ BE/2013/1474.

⁴⁸ Sjá málsgrein 179 á bls. 37-38, en þar segir: „ ... as noted by BEREC in its response to the European Commission's questionnaire for the public consultation on the revision of the Recommendation on Relevant Markets, the presence of a sufficient number of operators (**at least more than two**) in a given area is a key factor to ensure effective competition, thus preventing the emergence of non-competitive oligopolies.”

samkeppnisaðstæðna milli svæða er könnuð skal, allt eftir aðstæðum hverju sinni, horfa til atriða á borð við:

- Aðgangshindranir
- Útbreiðslu fjarskiptaneta
- Samkeppnislegs þrýstings nýrra fjarskiptaneta á tengda smásölumarkaði
- Fjölda starfandi fjarskiptafyrirtækja
- Markaðshlutdeild
- Verðlagningu
- Þjónustuframboð
- Gæði og eiginleika þjónustu
- Markaðssetningu
- Eðli eftirspurnar
- Leitni sé í átt að virkri samkeppni

123. Ef niðurstaða framangreindrar forathugunar bendir til þess að ekki séu fyrir hendi nægilega mismunandi samkeppnisaðstæður á milli svæða til að réttlæta landfræðilega afmörkun hins landfræðilega markaðar er ekki ástæða til að framkvæma ítarlegri greiningu í þessu sambandi. Samkeppnisaðstæður þurfa auk þess að vera nægilega ólíkar á milli svæða að slíkt geti mögulega haft áhrif á niðurstöðu útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk eða greind samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði. Slík ítarleg greining er gríðarlega tíma- og mannaflsfrök fyrir viðkomandi fjarskiptaefirlitsstofnun og getur auk þess brotið gegn meðalhófi þegar horft er til þeirrar umfangsmiklu upplýsingaöflunar sem þarf að eiga sér stað gagnvart fjarskiptafyrirtækjunum.

124. Eins og fram hefur komið hér að framan hefur meginreglan í Evrópu verið sú að hinn landfræðilegi markaður sé landið allt. Þegar landfræðilegi markaðurinn hefur verið afmarkaður í fleiri en eitt landssvæði hefur það langoftast verið á bitastraumsmarkaðnum (markaður 5). Miðað við þau fordæmi sem reifuð hafa verið þarf almennt mikið til að koma svo unnt sé að réttlæta slíka afmörkun. Sú lágmarkskrafa virðist vera gerð að markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila þurfi að vera komin niður í 40-50% á umræddu svæði og fjarskiptainnviðir keppinautanna verða að vera a.m.k. þrír svo unnt sé að tala um virka samkeppni og að til álita komi að aflétta kvöðum á viðkomandi markaði.

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

markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum en önnur fjarskiptafyrirtæki ekki. PFS telur ástæðu til að endurmeta þá landfræðilegu aðgreiningu sem að ofan greinir, m.a. í ljósi framkvæmdarinnar á EES-svæðinu á undanförunum árum, framangreindum leiðbeiningum ERG og BEREC og þeirrar staðreyndar að framangreind niðurstaða PFS var ekki byggð á fullnægjandi rannsókn.

126. Á Íslandi er stofnleigulínukerfi Mílu landsdekkandi og nær það til allra byggðra svæða á landinu og fjölda sendistaða fyrir farsímanet utan byggða. Netið liggur m.a. í hring í kringum landið og út frá hringtengingunni liggja fjölmargar flutningsleiðir til stærri og minni byggðarlaga, auk umræddra farsímasendistaða. Burðargeta netsins er mikil og eru varaleiðir til staðar á flestum stöðum. Fyrirtækið býður fjölbreytta þjónustu, eða allt frá elstu gerðum fjarskipta, þ.e. talsíma og hliðrænna leigulína, til nýjustu stafrænnar tækni á ljósleiðaratengingum.

127. Burðarlag⁴⁹ stofnleigulínukerfis Mílu, sem samanstendur fyrst og fremst af ljósleiðaralögnum⁵⁰, var að langmestu leyti lagt á löngum tíma meðan forveri félagsins var ríkisrekinn einokunaraðili í fjarskiptum á Íslandi. Þróun kerfisins á síðustu árum hefur fyrst og fremst falist í uppfærslu og uppbyggingu á hinum ýmsu flutningsháttum/samskiptareglum⁵¹ sem byggðar eru á framangreindu burðarlagi. Auk framangreindra ljósleiðara samanstendur burðarnet Mílu af örbylgjusamböndum sem fyrst og fremst eru nýtt í dreifbýli og óbyggðum, m.a. til að tengja farsímasenda sem eru úr alfaraleið og ljósleiðari þykir of dýr kostur⁵².

128. Heildsala að stofnlínuneti Mílu er í boði um land allt og eru verð ekki breytileg eftir landssvæðum. Verðin samanstanda almennt af stofngjaldi og kílómetragjald, ásamt því sem gjald er misjafnt eftir því hve öflugt samband er keypt. Á stórum landssvæðum er Míla eina fjarskiptafyrirtækið sem rekur stofnlínunet á viðkomandi svæði, auk þess sem staða Mílu er ennþá mjög sterk á þeim svæðum sem önnur fjarskiptafyrirtæki bjóða aðgang að stofnlínunetum. Þjónustuframboð Mílu er einnig almennt mun víðtækara en hjá öðrum fjarskiptafyrirtækjum á þessum markaði, bæði þegar horft er til fjölda vara sem í boði er og fjölda svæða sem þjónustan nær til. Þrátt fyrir nokkra uppbyggingu stofnlínuneta annarra fjarskiptafyrirtækja á undanförunum árum er Míla sem fyrr langstærsta og öflugasta fyrirtækið á viðkomandi markaði, með útbreiddasta netið og mestu markaðshlutdeildina, hvort sem litið er á höfuðborgarsvæðið ([65-70%])⁵³ eða landið í heild ([75-80%])⁵⁴. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum er því nauðsynlegt að fá aðgang að stofnlínukerfum Mílu, að hluta til eða að öllu leyti, til að ná til endanotenda og/eða byggja upp sín eigin fjarskiptakerfi.

129. Stofnlínunet annarra fjarskiptafyrirtækja eru svæðisbundin og mun minni en net Mílu, ásamt því sem þjónustuframboð þeirra er minna. Af þessum netum er ljósleiðaranet GR stærst,

⁴⁹ Burðarlag kerfisins gengur einnig undir heitinu flutningsmiðlar.

⁵⁰ Samkvæmt upplýsingum frá Mílu starfrækir félagið nú um 4.000 kílómetra langt ljósleiðaranet á stofnlínuneti.

⁵¹ Sem dæmi um flutningshætti/samskiptareglur sem Míla býður upp á er MPLS-TP, SDH/PDH, bylgjulengdardeiling (WDM, CWDM og DWDM), gígabitasambönd (Ethernet) og ATM. Einnig selur Míla aðgang að svörtum ljósleiðara, þ.e. ljósleiðara án endabúnaðar, en þar er í raun ekki um samskiptareglu að ræða heldur beinan aðgang að burðarlaginu.

⁵² Samkvæmt upplýsingum frá Mílu starfrækir félagið nú um 5.000 kílómetra langt kerfi örbylgjusambanda í stofnlínunum. Eðli málsins samkvæmt eru notkunarmöguleikar og þjónustuframboð takmarkaðri á örbylgjusamböndum en á ljósleiðara. Örbylgjusambönd þykja þó góður valkostur á afskekktum svæðum þar sem lagning ljósleiðara þykir ekki fýsilegur kostur sökum kostnaðar.

⁵³ Vikmörk vegna trúnaðar. Þar sem fjallað verður um markaðshlutdeild í þessum kafla er átt við markaðshlutdeild miðað við tekjur á árinu 2014.

⁵⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

en það nær til stórs hluta höfuðborgarsvæðisins⁵⁵, auk þess sem það nær vestur um land að Bifröst og austur að Hvolfsvelli og þaðan til Vestmannaeyja. Markaðshlutdeild GR á höfuðborgarsvæðinu var [30-35%]⁵⁶ á árinu 2014. Megin markmið GR er að byggja upp ljósleiðaraaðgangsnét fyrir íbúa á starfssvæði sínu en félagið á og rekur enn fremur nokkuð viðamikil stofnlínunet á svæðinu sem tengja umrædd aðgangsnét saman⁵⁷. Stofnlínunet félagsins eru þó ekki eins viðamikil og stofnlínunet Mílu á höfuðborgarsvæðinu. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum stendur til boða að kaupa stofnlínusambönd af GR, auk þess sem þeim stendur til boða að veita endanotendum fjarskiptaþjónustu um ljósleiðaraaðgangsnét GR.

130. Ljósleiðaranet GR nær nú til nánast allra húsa í Reykjavík og á Seltjarnarnesi og til nýrri byggða Hafnarfjarðar, Garðabæjar, Kópavogs og Mosfellsbæjar. GR á ennþá langt í land með að ljúka uppbyggingu ljósleiðaranets, þ.m.t. stofnlínunets, í eldri hverfum þessara bæjarfélaga og ljóst er að það verkefni mun taka mörg ár og ekki klárast á líftíma þessarar greiningar. Því er ekki unnt að segja að ljósleiðaranet GR nái til alls höfuðborgarsvæðisins. Auk Mílu og GR rekur Vodafone mjög takmarkað stofnlínunet á höfuðborgarsvæðinu, bæði m.t.t. þjónustuframboðs og útbreiðslu, og var markaðshlutdeild þess félags aðeins tæplega [0-5%]⁵⁸ á árinu 2014 á því svæði⁵⁹.

131. Þar sem höfuðborgarsvæðið hefur ekki nægilegan skýr og stöðug mörk⁶⁰ getur það ekki myndað einn landfræðilegan markað, eins og Míla hefur farið fram á. Því þyrfti að hluta svæðið niður í gríðarlegan fjölda minni markaða þar sem samkeppnisaðstæður eru sambærilegar. Ljóst er að ekki er hægt að ætlast til þess að fjarskiptaefirlitsstofnanir leggi í slíka vinnu, með tilheyrandi álagi á fjarskiptafyrirtæki við gagnaöflun, nema líklegt sé að samkeppnisvandamál og niðurstaða markaðsgreiningar m.t.t. útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk verði mismunandi á milli svæða. Eins og nánar verður gerð grein fyrir hér síðar telur PFS að svo sé ekki og að Míla njóti yfirburðarstöðu á viðkomandi markaði hvort sem litið er til landsins í heild eða á tiltekin svæði. Þá telur PFS að samkeppnisvandamálin séu þau sömu alls staðar og að samkeppnisaðstæður séu ekki nægilega frábrugðnar á milli svæði að unnt sé að réttlæta landfræðilega skiptingu markaðarins.

132. Þá rekur Tengir svipað net og GR á Akureyri og Eyjafjarðarsvæðinu en það svæði er mikið mun minna en höfuðborgarsvæðið. Markaðshlutdeild félagsins er aðeins [0-5%]⁶¹ á landsvísu á viðkomandi markaði. Orkufjarskipti rekur einnig stofnlínunet en hlutverk þess fyrirtækis er að reka fjarskiptakerfi fyrir raforkukerfin í landinu á öryggismiðuðum forsendum. Net fyrirtækisins er aðallega byggt til samtenginga milli virkjana Landsvirkjunar og dreifikerfis Landsnets og er að mestum hluta utan alfaraleiða og á hálendi Íslands. Orkufjarskipti hefur leigt öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem eftir því leita umframafkastagetu. Markaðshlutdeild

⁵⁵ Með höfuðborgarsvæðinu er átt við Reykjavík, Seltjarnarnes, Hafnarfjörð, Garðabæ, Kópavog og Mosfellsbæ.

⁵⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

⁵⁷ GR selur íbúum og fyrirtækjum á starfssvæði sínu aðgang að ljósleiðara en veitir ekki fjarskiptaþjónustu. Net GR er opið öllum fjarskiptafyrirtækjum sem vilja veita endanotendum þjónustu um netið. Stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins, Síminn, notast ekki við net GR heldur eingöngu net dótturfélags síns, Mílu. Hins vegar notast Vodafone, 365, Hringdu o.fl. við ljósleiðaranet GR.

⁵⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

⁵⁹ Vodafone á enga ljósleiðara og byggist hin takmarkaða starfsemi félagsins á umræddum markaði einungis á leigulínusamböndum sem félagið leigir af öðrum aðilum, t.d. ríkinu (NATO), Mílu og GR.

⁶⁰ Eins og fram kemur í skýrslum ERG og BEREC er veita leiðbeiningar um landfræðilega afmörkun markaða, og ítarleg grein er gerð fyrir í kafla 4.1 hér að framan, þurfa mörk á milli svæða að vera skýr og stöðug og svæðin þurfa að útloka hvert annað (e. mutually exclusive) m.t.t. mismunandi samkeppnisaðstæðna svo unnt sé að afmarka mismunandi landfræðilega markaði.

⁶¹ Vikmörk vegna trúnaðar

Orkufjarskipta er aðeins um [0-5%]⁶² á landsvísu. Umrædd fyrirtæki, þ.e. GR, Tengir og Orkufjarskipti, eru ýmist alfarið að mestu leyti í eigu veitufyrirtækja og er þeim því skorður settar í samkeppninni með hliðsjón af 36. gr. fjarskiptalaga sem leggur bann við að samkeppnisrekstur, þ.m.t. fjarskiptastarfsemi, sé niðurgreidd af einkaleyfisstarfsemi eða verndaðri starfssemi slíka veitufyrirtækja. Ljóst er að hvorki Tengir né Orkufjarskipti eru í stöðu til að setja verulegan samkeppnislegan þrýsting á starfsemi Mílu á viðkomandi markaði.

133. Vodafone samdi á árinu 2010 við ríkið um leigu á einum þræði NATO á ljósleiðarahringnum. Míla hefur hins vegar aðgang að 5 þráðum á umræddum hring. Vodafone hefur því tengingu við þá staði sem liggja að hringnum, auk nokkurra staða utan hans, þ.m.t. takmarkað stofnlínunet á höfuðborgarsvæðinu. Tilgangur Vodafone með leigu á umræddum þræði var fyrst og fremst að byggja upp stofnlínunet til eigin nota. Tengingar út frá hringnum eru hins vegar nánast eingöngu í höndum Mílu. Leigusamningurinn rennur út árið 2020 og er óvíst hvað við tekur eftir það. Þá er ESA með kærúmál Mílu til skoðunar er varðar það hvort leiga á umræddum þræði feli í sér ólögmetan ríkisstuðning. Meti ESA það svo að um ólögmetan ríkisstyrk sé að ræða er óvíst hvaða áhrif það kemur til með að hafa varðandi áframhaldandi starfsemi Vodafone á umræddum hring, en ljóst er að slíkt getur haft verulega áhrif á framtíðaráform félagsins. Vodafone selur öðrum fjarskiptafyrirtækjum lítilsháttar stofnlínuþjónustu og var markaðshlutdeild félagsins aðeins um [5-10%]⁶³ á landsvísu á árinu 2014, tæplega [0-5%]⁶⁴ á höfuðborgarsvæðinu og tæplega [5-10%]⁶⁵ á landsbyggðinni. Markaðshlutdeild Mílu var hins vegar um [80-85%]⁶⁶ á landsbyggðinni á sama tíma. Ljóst er að hin takmarkaða starfsemi Vodafone á umræddum markaði getur ekki sett verulegan samkeppnislegan þrýsting á starfsemi Mílu á markaðnum, hvort sem um er að ræða landið allt, landshringinn eða höfuðborgarsvæðið.

134. Auk ofangreindra stofnlínuneta hafa hin ýmsu sveitarfélög byggt upp ljósleiðaranet í heimabyggð. Oftast eru þetta lítil sveitarfélög með nokkra tugi eða örfá hundruð íbúa. Megin tilgangurinn með þeim er að veita íbúum öflugar nettengingar. Stofnlínutengingar fylgja svo slíkri uppbyggingu á svæðisbundnum aðgangsnetum. Almenn er opin aðgangur að þessum netum. Ljósleiðaranet þessi eru á víð og dreif um landið og þar sem um hálfgerðan bútasam er að ræða nýttast þessi ljósleiðaranet illa til flutnings um langan veg heldur nýttast fyrst og fremst á umræddum svæðum. Slík net hafa því óveruleg áhrif á viðkomandi markað, enn sem komið er að minnsta kosti, og eru ekki í stöðu til að setja samkeppnislegan þrýsting á starfsemi Mílu á viðkomandi markaði.

135. Eins og fram kom í kafla 3 hefur uppbygging nýrra stofnlínuneta ekki verið mjög mikil frá því að fyrri greining á markaðnum fór fram. Einhverju hefur þó verið bætt við þau net sem fyrir voru á markaðnum, t.d. hefur Tengir lagt stofnlínur á Akureyri og á Eyjafjarðarsvæðinu. Það sem mestu hefur breytt varðandi útbreiðslu stofnlínuneta er þó leigusamningur sem Vodafone gerði um einn af þráðum NATO í ljósleiðarahringnum í kringum landið. Með tilkomu þessarar viðbótar við net Vodafone eru nú í boði tvær stofnlínutengingar til mun fleiri staða en var árið 2007. Net Vodafone liggur hringinn í kringum landið, en það er þó ekki tengt öllum þéttbýlisstöðum. Þeir þéttbýlisstaðir sem liggja ekki nálægt ljósleiðarahringnum hafa flestir aðeins tengingu um net Mílu. Sama á við um mest allt dreifbýli og óbyggðir að því er varðar tengingar við farsímasendistaði. Hafa ber þó í huga að lagnaleiðir Vodafone á hringnum eru

⁶² Vikmörk vegna trúnaðar

⁶³ Vikmörk vegna trúnaðar

⁶⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

⁶⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

⁶⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

hinar sömu og Síminn hefur haft um áratuga skeið og Míla hefur nú yfir að ráða. Ekki er því um nýtt net að ræða í beinum skilningi með þessari aðkomu Vodafone að stofnlínemarkaði, heldur frekar að Vodafone hafi útvegað sér ný aðföng í uppbyggingu stofnlínubjónustu sinnar með aðgangi að ljósleiðaranetum í eigu annarra.

136. Á nokkrum svæðum eða lagnaleiðum eru til staðar fleiri en tvö stofnlínunet. Á Suð-Vestur horninu liggja net Mílu, GR og Vodafone og í nágrenni Eyjafjarðar eru net Mílu, Vodafone, Orkufjarskipta og Tengis. Það þýðir þó ekki að hægt sé að velja á milli heildsölufyrirtækja á öllum leiðum á þessum landssvæðum, enda fara þessi net í mörgum tilfellum mismunandi leiðir um þessi svæði og mismunandi aðgengi er að einstökum leiðum.

137. Að mati BEREC er það lykilþáttur í því að tryggja virka samkeppni að netrekendur séu fleiri en tveir á tilteknu svæði þannig að koma megi í veg fyrir óæskilega fákeppni.⁶⁷ Slík staða er í raun ekki fyrir hendi á Íslandi nema á tiltölulega afmörkuðum svæðum sem dreifast óskipulega um landið og þeir netrekendur sem eru til staðar eru auk þess í mjög mismunandi aðstöðu til þátttöku í virkri samkeppni. Í þessu samhengi má benda á að á þeim fáu og takmörkuðu svæðum sem um þrjá aðila er að velja hér á landi er Vodafone einn þeirra. Fyrirtækið er eins og áður segir ekki eigandi netanna, heldur byggir þjónustu sína á þráðum og samböndum leigðum af öðrum. Óvíst er hvað við tekur hjá Vodafone í þessu sambandi þegar umræddur leigusamningur um NATO strenginn rennur út eftir 5 ár eða ESA kemst að þeirri niðurstöðu að um ólögmetan ríkisstyrk hafi verið að ræða. Staða Vodafone er alltént ekki sú sama og fjarskiptafyrirtækja sem eiga sín eigin net og geta gert langtímaáætlanir í samræmi við það. Auk þess er markaðshlutdeild Vodafone aðeins tæplega [5-10%]⁶⁸ á landsvísu og undir [0-5%]⁶⁹ á höfuðborgarsvæðinu. Ljóst er að fyrirtækið er ekki í stöðu til að veita Mílu verulegt samkeppnislegt aðhald á viðkomandi markaði, hvort sem um er að ræða höfuðborgarsvæðið, landshringinn eða landið í heild.

138. Það er vafamál hvort hægt er að telja útbreiðslu stofnlínuneta annarra en Mílu umtalsverða. Það er helst net GR sem getur talist hafa umtalsverða útbreiðslu. Netið liggur á milli þéttbýlisstaða á Suð-Vestur horninu og innan þéttbýlis á höfuðborgarsvæðinu. Það nær til fjarskiptavirkja sem þjóna umtalsverðum fjölda notenda, en útbreiðsla þess að flatarmáli getur tæplega talist umtalsverð á landsvísu. Önnur net eru ýmist svæðisbundin eins og á Eyjafjarðarsvæðinu eða liggja á tilteknum lengri leiðum eins og net Vodafone og Orkufjarskipta. Samkeppnislegur þrýstingur frá þessum netum er til staðar að einhverju marki en virðist ekki mjög mikill í ljósi þeirra yfirburða sem Míla hefur viðhaldið í markaðshlutdeild frá árinu 2007.

139. Að ofangreindu virtu er ljóst að aðilar á viðkomandi markaði eru í mjög misjafnri stöðu og er staða Mílu langsamlega sterkust. Eins og að ofan greinir var markaðshlutdeild Mílu á landsvísu um [75-80%]⁷⁰ á árinu 2014, hlutdeild GR [5-10%]⁷¹, hlutdeild Vodafone [5-10%]⁷², hlutdeild Tengis [0-5%]⁷³ og Orkufjarskipta [0-5%]⁷⁴. Markaðshlutdeild staðbundinna

⁶⁷ Sjá BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, 5. júní 2014.

⁶⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

⁶⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷¹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷² Vikmörk vegna trúnaðar

⁷³ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

Ljósleiðaraneta lítilla sveitarfélaga er svo vart mælanleg á viðkomandi stofnlínumarkaði. Markaðshlutdeild Mílu hefur því lítið minnkað á síðustu árum en hún var [85-90%]⁷⁵ á árinu 2005⁷⁶. Markaðshlutdeild Mílu hefur því minnkað um minna en [..]⁷⁷ prósentustig á landsvísu á ári á þessu 9 ára tímabili. Á fjölmörgum stöðum er Míla svo í einokunarstöðu.

140. Þar sem einhver samkeppni er til staðar ber hún sterk einkenni fákeppni, en á þeim svæðum er staða Mílu eftir sem áður mjög sterk. Á stærsta og mikilvægasta svæðinu, þ.e. höfuðborgarsvæðinu, var Míla t.d. með [65-70%]⁷⁸ markaðshlutdeild á árinu 2014 á meðan hlutdeild GR var [30-35%]⁷⁹ og Vodafone tæplega [0-5%]⁸⁰ 81. Hefur markaðshlutdeild Mílu lítið fallið á því svæði síðustu árin eða úr [70-75%]⁸² árið 2005 í [65-70%]⁸³ á árinu 2014 eða sem nemur [..%]⁸⁴ á 9 ára tímabili, auk þess sem sterkar vísbendingar eru um að staða félagsins sé þar að styrkjast um þessar mundir á kostnað GR⁸⁵. PFS metur stöðuna því þannig á höfuðborgarsvæðinu að staða Mílu hafi á undanförunum misserum farið batnandi á kostnað stöðu GR og að sú þróun muni líklega halda áfram á líftíma greiningar þessarar. Markaðshlutdeild Mílu á höfuðborgarsvæðinu er því mikið mun hærrí en sú 40-50% markaðshlutdeild sem fordæmin frá Evrópu hafa haft sem viðmið, auk þess sem í raun eru aðeins tvö kerfi á því svæði þar sem kerfi Vodafone er afar takmarkað⁸⁶.

141. Að ofangreindu virtu er ljóst að fjöldi fyrirtækja á viðkomandi markaði er ekki lýsandi fyrir þá samkeppnisaðstæður sem ríkja á markaðnum hér á landi. Míla ber höfuð og herðar yfir keppinauta sína á viðkomandi markaði þegar horft er til markaðshlutdeildar og þjónustuframboðs, hvort sem litið er til höfuðborgarsvæðisins, landshringsins eða landsins alls.

142. Strangt til tekið gæti mat á framboðsstaðgöngu bent til þess að hér sé um marga landfræðilega markaði að ræða. Sú staðreynd að net Mílu nái til landsins alls mælir hins vegar gegn slíkri ályktun, ekki síst þar sem staða félagsins er einnig mjög sterk á samkeppnissvæðum og verð félagsins og annarra fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi markaði eru ekki breytileg á milli svæða. Auk þess er lögsagnarumdæmi fjarskiptalaga landið allt og heimildir fyrirtækja til

⁷⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁶ Ákvörðun PFS nr. 20/2007 (markaðsgreining á leigulínumörkuðum) byggðist á tölulegum gögnum frá árinu 2005.

⁷⁷ Fellt brott vegna trúnaðar

⁷⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

⁷⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

⁸⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

⁸¹ Þess ber að geta að hlutdeild höfuðborgarsvæðisins af heildartekjum viðkomandi markaðar er aðeins um 23%. Hlutdeild höfuðborgarsvæðisins var um 30% á árinu 2005 og því fer vægi höfuðborgarinnar minnkandi á viðkomandi markaði. Langmestar tekjurnar af stofnlínum verða því til utan þess svæðis og að stórum hluta á svæðum þar sem Míla er í einokunarstöðu.

⁸² Vikmörk vegna trúnaðar

⁸³ Vikmörk vegna trúnaðar

⁸⁴ Fellt brott vegna trúnaðar

⁸⁵ PFS átti í byrjun júní fundi með fulltrúum helstu fjarskiptafyrirtækja sem starfa á viðkomandi markaði á höfuðborgarsvæðinu og eiga í samkeppni við Mílu eða Símasamstæðuna og/eða leigja stofnlínur af Mílu. Fram kom í máli [Fellt brott vegna trúnaðar]

⁸⁶ Með ákvörðun PFS nr. 4/2007 var Síminn útnefndur með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði fyrir aðgang og upphaf símtala í almennum farsímanetum (þá markaður 15). Aðeins tvö farsímafyrirtæki voru starfandi hér á landi þegar umrædd greining fór fram, þ.e. Síminn sem var með undir 65% markaðshlutdeild og Vodafone sem var með yfir 35% markaðshlutdeild. Síminn kærði umrædda ákvörðun PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála og taldi að félögin væru sameiginlega í markaðsráðandi stöðu. Með úrskurði úrskurðarnefndar nr. 2/2007 var ákvörðun PFS hins vegar staðfest þannig að Síminn var einn talinn vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

að reka fastanet ná til landsins í heild og byggjast alls staðar á sömu lögum og reglum.

143. Eins og áður hefur komið fram þá er nauðsynlegt að taka tillit til staðgöngu þeirra stofnlínuneta sem í boði eru um land allt, t.d. með tilliti til SNNIP prófsins. Það er óhætt að segja að afar ólíklegt sé að nægilegur fjöldi neytenda myndi taka sig til og flytjast búferlum til annars markaðssvæðis vegna 5-10% verðhækkunar á stofnlínum á tilteknu svæði. Einnig er það ólíklegt að aðrir netrekendur færu að leggja sitt eigið net á því svæði í framhaldi af þess háttar verðhækkun. SNNIP prófið gæti því leitt til mjög margra og smárra markaða og væri þ.a.l. hvorki raunsætt né gagnlegt við þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði hér á landi. Það er því nauðsynlegt að leggja áherslu samkeppnisaðstæður og athuga hvort þær séu nægilega ólíkar á hinum ýmsu svæðum að unnt sé að skilgreina aðgreinda landfræðilega markaði hér á landi á umræddum markaði.

144. Eins og áður segir er það svo að skýr og stöðug mörk m.t.t. samkeppnisaðstæðna finnast yfirleitt ekki á milli svæða hér á landi á viðkomandi markaði. Útbreiðsla nýrra stofnlínuneta er ófyrirsjáanleg og að því er virðist tilviljunarkennd í sumum tilvikum. Míla hefur landsdekkandi stofnlínunet⁸⁷ en net annarra aðila mynda eins konar bútasam um landið. Við það má bæta að sumir netrekendur landsins, eins og t.d. GR og Tengir, hyggja á meiri útbreiðslu neta sinna á sínum svæðum á næstu árum og því vandséð að finna mörk sem eru stöðug næstu árin. Þá má búast við því að minni sveitarfélög muni áfram leggja ljósleiðaranet í heimabyggð.

145. Að ofangreindu virtu er afar erfitt að greina skýr mörk á milli svæða á grundvelli mismunandi samkeppnisaðstæðna því að jafnvel innan svæða þar sem ljósleiðari er í boði geta aðstæður verið mismunandi og því yrðu svæðin sem afmarka þyrfti að vera afar mörg, smá og breytileg sem hefði í för með sér óhóflega byrði fyrir viðkomandi fjarskiptafyrirtæki við að svara fyrirspurnum PFS og fyrir PFS við úrvinnslu slíkra gagna og greiningu á þeim. Þar að auki yrði niðurstaða markaðsgreiningar vafalaust sú sama á öllum svæðum vegna hinnar sterku stöðu Mílu um land allt.

146. Eins og fram kemur í framangreindum leiðbeiningum BEREC ber ekki að greina afmarkaða landfræðilega markaði nema samkeppnisaðstæður séu það ólíkar á milli svæða að slíkt gæti mögulega haft áhrif annað hvort á niðurstöðu útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða greind samkeppnisvandamál. Skal þá horft til „raunverulegra“ markaðsaðstæðna sem endurspeglast í markaðshegðun fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi markaði (t.d. verðlagningu) og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins (t.d. markaðshlutdeild). Sökum m.a. hinnar sterku stöðu Mílu á viðkomandi markaði á öllum svæðum, viðvarandi aðgangshindrana, skorts á mögulegri samkeppni, fákeppnisaðstæðna og lítils kaupendastyrks telur PFS að hin greindu samkeppnisvandamál séu til staðar á öllum svæðum. Mikilvægt er því að mati PFS að viðhalda kvöðum á Mílu á viðkomandi markaði. Lífsspursmál er fyrir þróun fjarskipta á Íslandi að önnur fjarskiptafyrirtæki hafi aðgang að hinu landsdekkandi stofnlínuneti Mílu á kostnaðargreindum verðum, enda um lífæð allra fjarskipta að ræða. Er það augljóst þegar horft er til þess að virk samkeppni hefur lítið styrkst á viðkomandi markaði á þeim langa tíma sem liðinn er frá síðustu greiningu þessa markaðar á árinu 2007, þrátt fyrir tilvist viðamikilla kvaða á Mílu allan þann tíma. Þá hefur virk samkeppni á ýmsum smásölumörkuðum lítið styrkst á þessum tímabili eins og t.d. á internetmarkaði þar

⁸⁷ Þess má geta að Míla hefur um nokkurra ára skeið boðið upp á svokallaða „Hraðbraut“ (e. Metropolitan Data Highway), sem er þjónusta sem hentar viðskiptavinum sem þurfa bandbreið sambönd á milli staða. Hraðbraut fer yfir hjávirkt (e. passive) net og því er aðeins virkur búnaður á enda sambands. Boðið er upp á 1 Gb/s og 10 Gb/s sambönd. Þjónustan hefur verið í boði á höfuðborgarsvæðinu og á Reykjanesi. Þjónustan er því ekki aðeins bundin við höfuðborgarsvæðið. Míla er farin að bjóða upp á Ethernetsambönd (MPLS-TP) víða á landsbyggðinni og segja má að sú þjónusta mæti sömu þörfum og Hraðbraut gerir á höfuðborgarsvæðinu og á Reykjanesi.

sem Síminn hefur um langt árabíl verið með rúmlega 50% markaðshlutdeild, þrátt fyrir að viðamiklar heildsöluþæðir hafi hvílt á Símasamstæðunni á tímabilinu.

147. Míla hefur eins og áður segir yfir að ráða landsdekkandi stofnlínuneti og á félaginu hvílir kvöð um að veita heildsöluþæðgang að umræddi neti. Sú kvöð er ekki bundin við sérstök landssvæði. Míla býður því heildsöluþæðgang að stofnlínunum um land allt og er verð ekki breytilegt eftir landssvæðum. Það er mat PFS að verðlagning á viðkomandi markaði bendi eindregið til þess að um einn landfræðilegan markað sé að ræða fyrir stofnlínuhluta leigulína hér á landi. Keppinautar Mílu bjóða heldur ekki upp á verð sem eru breytileg eftir landssvæðum á útbreiðslusvæði sínu né verð sem eru verulega frábrugðin verðum Mílu á viðkomandi markaði⁸⁸. Þá eru smásöluverð fjarskiptafyrirtækja á tengdum smásöluörkuðum ekki breytileg eftir landssvæðum, en stofnleigulínur eru t.d. aðföng í smásöluvörur á borð við farsíma- og internetþjónustu. Verðlagning og aðrir skilmálar fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi markaði eru því sambærilega alls staðar á landinu.

148. Hugsanlegur munur á gæðum og eiginleikum þjónustu er annar þáttur sem skoða þarf hvort áhrif hafi þegar metið er hvort rétt sé að skilgreina aðgreinda landfræðilega markaði. Að mati PFS þá er ekki umtalsverðum munur á gæðum eða eiginleikum þjónustu á viðkomandi markaði eftir landssvæðum. Þar sem slík þjónusta er yfirleitt til staðar eru gæðin almennt góð. Þá er sama eða sambærileg tækni og staðlar almennt í boði um allt land.

149. PFS telur fjölda smásöluþæðila ekki eins sterka vísbendingu um landfræðilega skiptingu á stofnlínunumarkaði og á þeim örkuðum tengdum aðgangsnetaum sem aðallega er fjallað um í leiðbeiningum ERG og BEREC. Samt sem áður er rétt að geta þess að fjöldi smásöluþæðila á fjarskiptaþjónustu er yfirleitt sá sami á flestum stöðum á landinu. Þá er ekki sjáanlegur neinn munur á markaðssetningu smásöluþæðila eftir landssvæðum.

150. Þjónustuframboð starfandi fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi markaði er almennt sambærilegt á öllu starfssvæði þeirra. Þó er það að sjálfsögðu þannig að þegar landsdekkandi aðili eins og Míla uppfærir stofnleigulínur sínar með nýrri tækni að þá er hefst sú uppfærsla á stöðum þar sem stærðarhagkvæmnin er mest.

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

152. Varðandi aðgangshindranir má almennt segja að þær séu verulegar hvert sem litið er. Það eru helst staðbundin veitufyrirtæki sem hafa aðgang að þolinmóðu fjármagni og einstök efnameiri sveitarfélög sem hafa ráðist í lagningu ljósleiðara hér á landi að Mílu undanskilinni á síðustu árum. Aðili eins og Vodafone, sem er næst stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins á eftir Símasamstæðunni, hefur t.d. ekki séð sér fært að leggja eigin ljósleiðaranet.

⁸⁸ Á höfuðborgarsvæðinu virðist þróun síðustu missera vera sú að GR eigi erfitt með að keppa við verð Mílu, sem þó eru kostnaðargreind í samræmi við kvaðir sem hvíla á Mílu þar að lútandi. Verð Mílu eru ívið lægri en verð GR, auk þess sem þjónustuframboð Mílu er meira. Ljóst er að fjarskiptafyrirtæki hafa verið að færa viðskipti sín frá GR til Mílu í auknum mæli á höfuðborgarsvæðinu á síðustu misserum, auk þess sem Míla fær æ stærri hlutdeild af nýjum viðskiptum. Þetta bendir eindregið til þess að GR eigi verulega undir högg að sækja í samkeppninni við Mílu á viðkomandi markaði.

153. Að ofangreindu virtu er ljóst að viðskiptavinir starfandi fyrirtækja á viðkomandi markaði upplifa ekki verulegan mismun eftir svæðum þar sem smekkur þeirra og innkaupamynstur er almennt sambærilegt hvort sem litið er á landið í heild eða einstök landssvæði.

154. Þá verður með engu móti hægt að halda því fram að almenn leitni sé í átt til virkrar samkeppni á viðkomandi markaði, hvort sem horft er til landsins í heild eða einstakra svæða sem Míla hefur talið að afmarka beri sem sérstök landssvæði, eins og höfuðborgarsvæðið og landshringurinn. Markaðshlutdeild Vodafone á viðkomandi markaði er alltof lítil til að geta veitt starfsemi Mílu samkeppnislegt aðhald svo nokkru nemi. Þá er staða Mílu á höfuðborgarsvæðinu mjög sterk og PFS hefur sýnt fram á að staða GR hafi farið þar versnandi á síðustu misserum og að líklegt sé að sú þróun haldi áfram.

155. Hér að ofan hefur PFS metið einsleitni samkeppnisaðstæðna á milli landsins alls annars vegar og höfuðborgarsvæðisins hins vegar. Þau atriði sem til skoðunar komur voru: Aðgangshindranir, útbreiðsla stofnlínuneta, samkeppnislegur þrýstingur nýrra stofnlínuneta á tengda smásölumarkaði, fjöldi starfandi fjarskiptafyrirtækja, markaðshlutdeild, verðlagning, þjónustuframboð, gæði og eiginleikar þjónustu, markaðssetning, eðli eftirspurnar og möguleg leitni í átta að virkri samkeppni. Niðurstaðan er sú að samkeppnisskilyrði á umræddum svæðum séu ekki nægilega frábrugðin til að réttlæta aðgreiningu hins landfræðilega markaðar. Mikilvægustu atriðin að mati PFS eru sambærileg verð og hin mikla markaðshlutdeild Mílu hvort sem litið er á landið í heild eða höfuðborgarsvæðið. Ljóst er að Míla myndi verða útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hvort sem hinn landfræðilegi markaður væri skilgreindur sem landið allt eða honum skipt í tvennt með þessum hætti.

156. Á grundvelli ofangreindrar forathugunar telur PFS að ekki þurfi að fara fram ítarlegri greining á landfræðilegum aðstæðum á viðkomandi markaði. Samkeppnisaðstæður eru ekki nægilega misjafnar milli einstakra landssvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði, auk þess sem skil í útbreiðslu neta eru óljós. Auk þess að vera með yfirburðastöðu á þeim svæðum sem engin samkeppni ríkir hefur Míla ennþá mjög sterka stöðu á þeim svæðum sem annað net er einnig í boði. Því væri ljóst að Míla yrði útnefnt eitt fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum þeim landfræðilegu mörkuðum sem kynnu að verða aðgreindir. Með hliðsjón af framangreindu er það mat PFS að heildsölumarkaður fyrir stofnlínur nái til landsins alls⁸⁹.

⁸⁹ Þess má geta að af þeim 11 ríkjum utan Íslands sem ennþá greina viðkomandi markað eru aðeins 2 ríki (Kroatía og Bretland) sem skipta markaðnum eftir landssvæðum, en í Bretlandi helgast skiptingin af sögulegum aðstæðum þar sem Hull svæðið er sérstakt svæði þar sem þar hefur svæðisbundið fyrirtæki starfað mjög lengi.

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

5.1 Almenn

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

158. Heildsölumarkaður fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14) hefur verið felldur af lista í tilmælum ESA yfir þá markaði sem fyrirfram eru taldir skorta samkeppni. Þrátt fyrir að markaðurinn sé ekki lengur í tilmælum ESA leiðir það þó ekki sjálfkrafa til þess að möguleikar á inngripum stjórnvalda séu ekki fyrir hendi á Íslandi. Taka þarf markaðinn til skoðunar að nýju þar sem PFS hefur þegar útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og ákveða þarf hvort sú útnefning eigi að gilda áfram eða falla niður. Aðstæður kunna að vera slíkar hér á landi að markaðurinn uppfylli skilyrði til þess að lagðar verði á kvaðir, þó svo að það hafi almennt ekki verið talið eiga við í aðildarríkjum EES þegar tilmælin voru endurskoðuð⁹⁰. Í 21. og 22. tölul. aðfararorða tilmæla ESA frá 2008 er fjallað um tilvik þar sem eftirlitsstofnanir kunna að hafa ástæðu til að víkja frá tilmælunum. Þar kemur m.a. fram að ef markaður sem var í tilmælunum frá 2004 er ekki í nýju tilmælunum getur fjarskiptaeftirlitsstofnun tekið til skoðunar hvort hann uppfylli ennþá skilyrði fyrir fyrirfram kvöðum miðað við aðstæður í viðkomandi landi.

159. Þetta þýðir að ef PFS telur að aðstæður séu þannig hér á landi að staðan á einhverjum þeirra markaða sem fallið hafa úr tilmælunum sé frábrugðin því sem almennt gerist á EES svæðinu, þannig að aðgönguhindranir séu enn verulegar, samkeppni ekki fyrirsjáanleg í nánustu framtíð og að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að leysa vanda markaðarins, þá getur PFS óskað eftir samþykki ESA fyrir því að taka viðkomandi markað til skoðunar með það fyrir augum að útnefna aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og taka ákvörðun varðandi kvaðir. PFS getur lagt fyrir ESA í einu lagi mat á því hvort markaðurinn uppfylli skilyrðin þrjú,⁹¹ greiningu á markaðnum og lýsingu á fyrirhuguðum kvöðum ef skilyrði eru til að leggja slíkar kvaðir á.

160. Við mat á því hvort markaður uppfylli enn skilyrði þess að til greina komi að beita fyrirfram (ex ante) kvöðum gagnvart fyrirtækjum á markaðnum,⁹² skal beita sömu aðferðafræði og beitt var þegar markaðir voru valdir í tilmælin. Skilyrðin þrjú sem viðkomandi markaðir þurfa að uppfylla eru eftirfarandi:⁹³

⁹⁰ Að Íslandi meðtöldu eru 12 ríki sem ennþá útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

⁹¹ Þriggja skilyrða prófið (e. Three criteria test).

⁹² Sjá 6., 7. og 15. gr. rammatilskipunar, 6. og 22. tl. aðfaraorða tilmæla ESA um viðkomandi markaði frá 2008 og kafla 2.2. og 2.3 í skýringum (Explanatory Memorandum) með til mælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá 2007.

⁹³ ERG hefur gefið út skjal þar sem nánar er fjallað um mat á þessum skilyrðum; ERG Report on guidance on the application of the three criteria test - ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.

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

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

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

162. Í skýringum með tilmælum framkvæmdarstjórnar ESB frá 2007 kemur fram að í flestum aðildarríkjum er samkeppni á mörkuðum fyrir stofnlínuhluta leigulína virk vegna þess hve mörg samhliða kerfi hafa verið lögð. Framkvæmdastjórnin telur einnig að þessi þróun komi til með að halda áfram og því hefur hún fjarlægð viðkomandi markað af lista yfir skilgreinda markaði.⁹⁴

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

Nevertheless a significant number of routes may continue to be served only by a single operator in particular where the route is thin, i.e. where the volume and value of traffic is lower. This will vary within and between Member States but often new entrants cannot be expected to compete with the established operator across the whole of the territory. Individual NRAs may be in a position to demonstrate that

⁹⁴ Explanatory Note Accompanying document to the Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Second edition) {(C(2007) 5406)}, bls. 38.

trunk segments of leased lines continue to fulfil the three criteria and are susceptible to ex ante regulation. Whilst it might be considered that competition law can address the failure on such thin routes, it is unrealistic to rely solely on competition law for as long as the number of unduplicated trunk routes in a country remains high, considering the general costing and pricing principles that would have to be applied throughout the network.

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

5.2 Skilyrði 1: Miklar og varanlegar aðgangshindranir

5.2.1 Almennt um aðgangshindranir

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

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

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

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

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

5.2.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera

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

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

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

173. Frá því að opnað var fyrir samkeppni, hefur uppbygging á nýjum stofnlínunetum verið mjög staðbundin og tekið langan tíma. Á flutningsleiðinni í kringum landið var aðeins einn þjónustuaðili þar til á árinu 2011 er Vodafone tók í notkun umræddan þráð sem fyrirtækið leigir í ljósleiðarahringnum, en það tók verulegan tíma að koma þeirri tengingu í notkun.

174. Eftir að varnarlið NATO fór frá Íslandi, var ekki lengur þörf fyrir að alla þrjá þræðina í ljósleiðarahringnum í kringum landið, fyrir ratsjárstarfsemi. Ákveðið var að bjóða út tvo þræði í hringnum til leigu. Markmið þess var að draga úr kostnaði af rekstri ljósleiðarans, auka aðgang almennings að bandvídd og auka samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í apríl 2008 voru þræðirnir boðnir út. Fimm tilboð bárust frá fjórum fyrirtækjum. Tilboð frá Fjarska (nú Orkufjarskipti) og Vodafone fengu hæstu einkunnirnar. Fjarski dró hins vegar tilboð sitt til baka. Á endanum var samið við Vodafone í febrúar 2010, en ekkert varð af samningum við aðra bjóðendur. Nokkrar tafir urðu á því að Vodafone gæti tekið þráðinn í notkun, m.a. vegna þess að Míla synjaði Vodafone um aðgang til þess að tengja önnur fjarskiptanet sín við ljósleiðarann. Vodafone kvartaði til PFS og í nóvember 2010 birti PFS ákvörðun þar sem lagt var fyrir Mílu að veita umbeðinn aðgang.⁹⁵ Vodafone tók ljósleiðarahringinn í notkun árið 2011. Engin áform eru í dag um að annar þráður úr strengnum verði leigður út til notkunar á almennum fjarskiptamarkaði.

175. Aðgengi Vodafone að stofnleið í kringum landið fól ekki í sér uppbyggingu á nýrri flutningsleið heldur hefur Vodafone nú aðgang að hluta þeirra lagnaleiða sem Míla hefur yfir að ráða, en aðeins einn þráð á móti fimm þráðum Mílu. Vodafone er fremur í stöðu leigjanda að stofnsamböndum í heildsölu þar sem ríkið er leigusalinn, sérstaklega þar sem Vodafone nýtir netið fyrst og fremst til uppbyggingar eigin fjarskiptanets sem síðan er nýtt til þjónustu við endanotendur. Nú eru um fimm ár eftir af upphaflegum 10 ára leigusamningi, auk þess sem Míla hefur kært umræddan leigusamning til ESA sem hugsanlegan ólögmetan ríkisstyrk. Vodafone er því langt í frá í jafn sterkri stöðu og Míla á hringnum, auk þess sem óvissa ríkir um framhaldið að fimm árum liðnum.

176. PFS telur í ljósi þróunar síðustu ára að stofnlínunet sé óumdeilanlega aðstaða sem er erfitt að koma sér upp. Uppbygging neta hefur verið hæg og staðbundin og flest stofnlínunet hafa verið lögð af opinberum aðilum eða fyrirtækjum í þeirra eigu. Ekki hefur verið mikið um fjárfestingar einkaaðila í stofnlínunetum og það hefur jafnvel reynst Vodafone erfitt að koma sér upp aðstöðu til þess að nýta framangreint stofnlínunet NATO. PFS sér ekki fram á að nýfjárfestingar í stofnlínunetum verði miklar á næstunni, með tilliti til þróunar á síðustu árum, enda hafa ekki komið fram neinar upplýsingar eða vísbendingar um að fjarskiptafyrirtæki ætli

⁹⁵ Sjá ákvörðun PFS nr. 34/2010.

sér í mikla uppbyggingu í nánustu framtíð. PFS telur slíka uppbyggingu a.m.k. ekki líklega nema til komi opinbert framlag (ríkisstyrkur) en slíkt fjármagn hefur verið að skornum skammti síðustu ár. Í ljósi smæðar fjarskiptamarkaða á Íslandi, dreifðrar byggðar og fámennis er ljóst að ekki er grundvöllur fyrir eins mörgum samliggjandi stofnlínunetum og víða erlendis.

177. PFS telur að stofnlínunet sé aðstaða sem erfitt er að koma sér upp. Míla býr yfir viðamiklu stofnlínuneti um land allt, en önnur fyrirtæki eiga mun smærri net, sem sum hver byggja ekki á eins traustum grunni þar sem um tímabundinn leigusamning er að ræða. Það er veruleg aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki að þau ráða illa við að byggja upp stofnlínunet sem keppt getur við net Mílu af alvöru.

5.2.3 Óafturkræfur kostnaður

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

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

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

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

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

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

5.2.4 Stærðarhagkvæmni

184. Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir

tæknifyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem markaðsforskot. Starfandi netrekendur leitast við að reka netin með hliðsjón af bestri nýtingu. Nýir netrekendur þurfa tíma til að byggja upp starfsemina, afla sér viðskiptavina og umferðar og geta því ekki vænst þess að njóta sömu stærðarhagkvæmni og þeir sem rekið hafa fjarskiptanet árum saman.

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

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

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

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

5.2.5 Breiddarhagkvæmni

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

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

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

5.2.6 Vaxtarhindranir

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

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

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

5.2.7 Niðurstaða

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

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

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

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

199. Með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun ályktar PFS að til staðar séu verulegar og viðvarandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði sem styrkja stöðu Mílu.

5.3 Skilyrði 2: Markaðurinn hneigist ekki í átt að virkri samkeppni

200. Annað skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi er að virkrar samkeppni sé ekki að vænta á því tímabili sem miðað er við, en vanalega er gert ráð fyrir að markaðsgreining taki til næstu tveggja til þriggja ára. Skoða þarf hvort virk samkeppni gæti þrífist á markaðnum ef kvaðir á markaðsráðandi aðila væru ekki til staðar. Þau atriði sem PFS telur rétt að taka til skoðunar til þess að leggja mat á möguleika á virkri samkeppni eru eftirfarandi:⁹⁶

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

5.3.1 Þróun markaðshlutdeildar

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

202. Í fyrri greiningu PFS á markaðnum var byggt á tölum frá því á árinu 2005. Þá var hlutdeild Símans um [85-90%]⁹⁷ miðað við tekjur. Í kafla 6.2 er fjallað ítarlega um hlutdeild á markaðnum. Áætlað er að markaðshlutdeild Mílu miðað við tekjur hafi verið [75-80%]⁹⁸ á árinu 2014. Markaðshlutdeild Mílu (áður Símans) hefur því aðeins lækkað um u.þ.b. [...] ⁹⁹prósentustig á 9 árum. Ekkert bendir til þess að hraði þessarar þróunar sé að aukast og telur PFS óhætt að reikna með því að hlutdeildin verði ennþá langt yfir viðmiðunarmörkum fyrir umtalsverðan markaðsstyrk á næstu árum.

203. Hlutdeild Mílu var jafnframt um [70-75%]¹⁰⁰ miðað við fjölda leigulínusambanda í árslok 2014. Fækkun sambanda hjá Mílu er aðallega vegna þess að kaupendur eru að leggja niður 2 Mb/sambönd og minni sem veitt eru yfir eldri samskiptahætti. Tekjur minnka ekki að sama skapi, því kaupendur bæta við Gigabit Ethernet og öðrum nútímalegri samböndum þar sem eitt samband kemur mögulega í stað margra smærri. Því telur PFS tekjur vera réttari mælikvarða á stöðu fyrirtækja á viðkomandi markaði.

204. Þróun markaðshlutdeildar Mílu á tímabilinu 2005-2014 er með þeim hætti að fyrirtækið hefur tapað um [...] ¹⁰¹ hlutdeild til annarra fjarskiptafyrirtækja. Jafnframt hefur markaðshlutdeild GR minnkað um [...] ¹⁰² á tímabilinu. Staða Mílu er því enn mjög sterk hvort sem litið er á landið allt eða höfuðborgarsvæðið eingöngu þar sem félagið er með [65-70%]¹⁰³

⁹⁶ Þessi atriði eru valin með hliðsjón af ERG Report on guidance on the application of the three criteria test - ERG (08) 21 ERG Report on 3 criteria test final 080604.

⁹⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁹⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

⁹⁹ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁰⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹⁰¹ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁰² Fellt brott vegna trúnaðar.

¹⁰³ Vikmörk vegna trúnaðar

markaðshlutdeild.

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

5.3.2 Verðþróun

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

207. Á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína hvílir kvöð á stærsta fyrirtækinu, Mílu, um að haga verðlagningu í samræmi við kostnað. PFS þarf að yfirfara og samþykkja allar verðbreytingar og forsendur þeirra áður en þær taka gildi. Af þeim sökum er verðþróun á síðustu árum ekki eins marktæk vísbending um stöðu samkeppni, eins og á markaði þar sem verðlagning er frjáls. Þó ber að hafa í huga að kvöðin er fyrst og fremst ætluð til þess að koma í veg fyrir óhóflega hátt verð, en ekki er lagst gegn því að verð lækki ef Míla getur lækkað kostnað.

208. Í fyrri greiningu PFS á þessum markaði var gerð grein fyrir verðlagningu stofnlínusambanda með flutningsgetu frá 64Kb/s til 622 Mb/s m.v. 2 km, 5 km, 50 km og 200 km lengd.¹⁰⁴ Skoðað var verð á tímabilinu 1. janúar 2000 til 31. desember 2005. Niðurstaða þeirrar athugunar var að heildsöluverð (mánaðargjaldi og kílómetragjald á mánuði) frá 1. september 2000 til 1. september 2005 hafði staðið í stað á samböndum upp að 2 Mb/s en lækkað á samböndum með meiri flutningsgetu, þ.e. 45 Mb/s til 622 Mb/s. PFS taldi þróunina ekki benda til mikils verðþrýstings frá samkeppni, en jafnframt að verðþróun væri ekki nægileg vísbending um markaðsstyrk á viðkomandi markaði þar sem kvaðir um kostnaðareftirlit hafi verið í gildi á umræddum tíma.

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

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

¹⁰⁴ Sjá; Póst- og fjarskiptastofnun. Greining á smásölumarkaði fyrir lágmarksframboð af leigulínum (markaður 7), heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 13) og heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14), 14. september 2007, bls. 86-92.

155 Mb/s og stærri. Þegar hins vegar hefur verið tekið tillit til nýrra afláttarkjara (5-15%) þá geta verið lækkað í flestum tilfellum. Nánar er fjallað um breytingu á verðum fyrir stofnlínur Mílu á árinu 2011 í kafla 4.28 í ákvörðun PFS nr. 14/2011.

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

212. Gjaldskrár markaðsaðila eru svipaðar þegar um sambærilega þjónustu er að ræða. Samkvæmt heimildum PFS um verðlagningu annarra aðila en Mílu á stofnlínumarkaði þá eru verið mjög svipuð í raun og hjá Mílu og því ekki meginforsenda í vali þjónustuaðila þegar kemur að því að ákveða við hvaða netrekanda er samið. Framangreint bendir ekki til mikillar samkeppni í verðlagningu á stofnlínusamböndum, þó að fleiri en Míla bjóði þjónustu sína á einstökum svæðum, þ.m.t. höfuðborgarsvæðið.

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

5.3.3 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að endurgera

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

5.3.4 Vaxtarhindranir

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

5.3.5 Möguleg samkeppni

216. Ef vænta má innkomu nýrra aðila á markaðinn aukast líkur á því að samkeppni verði virk. Á markaði fyrir stofnlínur eru starfandi nokkur fyrirtæki. Ekkert þeirra er þó með landsdekkandi net né heilsteyppt vöruframboð eins og Míla er með. Jafnframt þarf að hafa í huga að Síminn sem er smásölueining Símasamstæðunnar og langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins

á nær eingöngu viðskipti við Mílu á þessum markaði, auk þess sem Míla er með yfirburðastöðu á tengdum mörkuðum.¹⁰⁵ Samkeppni á viðkomandi markaði er einnig því marki brennd að stærsti kaupandinn, þ.e. Síminn, hegðar sér að öllum líkindum ekki sem virkur kaupandi, þar sem ætla má að þó aðrir netrekendur bjóði hagstæð kjör muni Síminn ekki færa viðskipti sín frá Mílu, sem er innan sömu samstæðu. Sem dæmi um hegðun samstæðunnar hefur Síminn t.d. aldrei leigt ljósleiðaraheimtaugar af GR heldur hefur einskorðað viðskipti sín við Mílu sem fyrst og fremst rekur koparheimtaugar á starfssvæði GR.

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

218. Samkeppnisaðilar Mílu geta veitt samkeppni á sínum takmörkuðu svæðum, en ólíklegt er að þeir fari í mikla uppbyggingu utan þeirra á næstunni, í ljósi þróunar í uppbyggingu neta undanfarinn áratug. Ef til þess kemur að framangreind rannsókn ESA á útboði Varnarmálastofnunar á leigu Vodafone á ljósleiðaraþræði NATO leiði til ákvörðunar um að ekki hafi verið byggt á markaðslegum forsendum verðlagningar er núverandi aðkoma Vodafone í verulegri óvissu. Þá eru aðeins 5 ár eftir af upphaflegum leigutíma og óvissu hvað tekur við eftir það. Míla þarf ekki að búa við slíka óvissu og getur því gert langtímaáætlanir án þess að hafa áhyggjur af því að missa net sín.

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

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

221. Ekki eru fleiri þræðir í ljósleiðarahringnum um landið lausir til afnota á almennum fjarskiptamarkaði miðað við núverandi stöðu. Því eiga ekki fleiri fyrirtæki kost á því að fara þá leið sem Vodafone gerði, þ.e. að leigja grunnnet fyrir stofnlínur. Þegar annar þráður í strengnum stóð til boða þá voru ekki fleiri fyrirtæki en Vodafone sem treystu sér til þess að fara út í starfrækslu leiguþráðar. Það er ljóst að ný fyrirtæki sem ætla inn á markaðinn þurfa að fjárfesta í ljósleiðaralínunum að einhverju marki. Það sama á við um Vodafone ef horft er til lengri tíma því ljósleiðarahringurinn mun þurfa endurnýjunar við á einhverjum tímapunkti enda er hann að

¹⁰⁵ Heildsölumarkaður fyrir aðgang að föstum aðgangsnétum (M4), breiðbandsaðgang í heildsölu (M5) og heildsölumarkað fyrir lúkningsahluta leigulína (M6).

verða þrjátíu ára gamall að stofni til. Auk þess eru aðeins 5 ár eftir af leigutímanum og óvísst hvað verið tekur að þeim tíma loknum. Ekki er líklegt að nokkurt fyrirtæki hafi burði eða sjái sér hag í slíkum fjárfestingum á næstu árum, nema af óverulegri stærðargráðu, þegar ekki var meiri áhugi á leigu þráðanna í fyrrnefndu útboði en raun bar viti.

222. Að mati BEREC er það lykilþáttur í því að tryggja virka samkeppni að netrekendur séu fleiri en tveir á tilteknu svæði og þannig komið í veg fyrir óæskilega fákeppni.¹⁰⁶ Ljóst er að slík staða er ekki fyrir hendi nema í undantekningartilfellum á viðkomandi markaði á Íslandi. Eins og fram kemur í kafla 3.2. er staða fyrirtækjanna mjög misjöfn. Því gefur fjöldi fyrirtækja sem býður fram þjónustu á tilteknu svæði ekki til kynna raunverulega stöðu samkeppni á milli virkra netrekenda.

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

5.3.6 Niðurstaða

224. Í umfjöllun hér að ofan kemur fram að markaðshlutdeild Mílu er ennþá mjög há, [75-80%]¹⁰⁷ á árinu 2014 og hefur lækkun hennar verið mjög hæg á undanförunum árum. Lækkun hlutdeildar hefur að meðaltali verið um [...] ¹⁰⁸ prósentustig á ári sl. 9 ár og eru engin merki þess að hún sé farin að lækka hraðar en áður. Aðrir markaðsaðilar eru með mun minni markaðshlutdeild þar sem ekkert félag er með yfir [5-10%]¹⁰⁹ markaðshlutdeild á landsvísu.

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

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

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

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

5.4 Skilyrði 3: Almennar samkeppnisreglur

5.4.1 Almennt

229. Þriðja skilyrðið sem þarf að vera fyrir hendi er að almennar samkeppnisreglur dugi ekki til þess að leiðrétta markaðsbresti. Ýmsar leiðir eru til, samkvæmt almennri samkeppnislöggjöf,

¹⁰⁶ Sjá BEREC Common Position on geographical aspects of market analysis (definition and remedies), BoR (14) 73, 5. júní 2014., bls. 38.

¹⁰⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹⁰⁸ Fellt brott vegna trúnaðar

¹⁰⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

til þess að bregðast við aðstæðum sem stafa af umtalsverðum markaðsstyrk, en það er ekki sjálfgefið að þær dugi, sér í lagi ef aðstæður kalla á umfangsmiklar, tíðar og skjótar aðgerðir og nauðsynlegt er að skapa fyrirsjáanleika á markaðnum.

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

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

- beint eða óbeint sé krafist ósanngjarns kaup- eða söluverðs eða aðrir ósanngjarnir viðskiptaskilmálar settir,
- settar séu takmarkanir á framleiðslu, markaði eða tækniþróun, neytendum til tjóns,
- viðskiptaaðilum sé mismunað með ólíkum skilmálum í sams konar viðskiptum og samkeppnisstaða þeirra þannig veikt,
- sett sé það skilyrði fyrir samningagerð að hinir viðsemjendurnir taki á sig viðbótarskuldbindingar sem tengjast ekki efni samninganna, hvorki í eðli sínu né samkvæmt viðskiptavenju.

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

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

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

5.4.2 Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013¹¹⁰

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

236. Ákvörðuninni er ætlað að vinna gegn því að staða samstæðunnar í grunnfjarskiptum sé

¹¹⁰ Samkvæmt upplýsingum frá Samkeppniseftirlitinu er breyting fyrirhuguð á sátt SE og Símasamstæðunnar frá 2013, þar sem breyting á skipulagi samstæðunnar verður samþykkt með nánar tilteknum skilyrðum, í lokavinnslu. Samkvæmt því verður Skipti hf. lagt niður og verður Síminn móðurfélag Mílu.

nýtt til þess að skapa óeðlilegt samkeppnisforskot gagnvart keppinautum. Í þeim tilgangi er m.a. mælt fyrir um að keppinautar Símans skuli fá sama aðgang að fjarskiptavirkjum Mílu og þjónustu með sömu kjörum, skilmálum og gæðum og Síminn sjálfur nýtur á hverjum tíma. Hið sama tekur til jafnræðis í allri upplýsingagjöf.

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

238. Mikilvæg fjarskiptakerfi og verkefni voru flutt frá Símanum til Mílu, en þar á meðal eru kerfi sem flutt voru frá Mílu til Símans á árinu 2012. Mun starfsemi Mílu að þessu leyti eflast talsvert. Stuðlar þetta að því að samkeppni í smásölu eigi sér stað á jafnréttisgrunni og eflist þar með.

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

240. Míla skal upplýsa alla viðskiptavinum sína um nýjar eða fyrirhugaðar vörur eða þjónustu, breytingar eða áætlanir tengdar núverandi eða fyrirhugaðri þjónustu, á sama tíma og með sama hætti. Ennfremur skal Míla tryggja með nauðsynlegum aðgerðum að trúnaðarupplýsingar sem starfsmenn búa yfir um einstaka viðskiptavinum félagsins berist ekki til móðurfélagsins, systurfélaga Mílu eða annarra viðskiptavina, að frátöldum þeim deildum sem heimilt er að veiti Mílu stoðþjónustu, sbr. 5. gr. ef það er nauðsynlegt í beinum tengslum við hlutaðeigandi stoðþjónustu.

241. Í sáttinni er sérstaklega tekið fram að hún hafi engin áhrif á lögsögu Póst- og fjarskiptastofnunar skv. lögum nr. 69/2003 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 81/2003 og afleiddar reglur og ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga.

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

5.4.3 Duga almennar samkeppnisreglur?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

251. Oft eru miklir hagsmunir bundnir við það að fá aðgang að leigulínum án tafa. Það getur

reynst ómögulegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að hefja starfsemi á nýjum svæðum ef ekki fæst aðgangur að stofnlínu að svæðinu. Ef nýjum fyrirtækjum er synjað um aðgang eða aðgangur gerður óhagkvæmur með of háu verði eða ósanngjörnum skilyrðum er hætt við að verulegt tjón verði bæði hjá viðkomandi fyrirtæki og eins fyrir markaðinn í heild sinni og þar með neytendur.

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

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

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

5.5 Niðurstaða varðandi þriggja skilyrða prófið

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

256. PFS telur ekki líklegt að samkeppni verði virk á viðkomandi markaði á líftíma þessarar greiningar enda er hlutdeild Mílu enn mjög há, eða [75-80%]¹¹¹, og hefur lítið lækkað frá því að fyrri greining var gerð á markaðnum á árinu 2007. Þá eru markaðshlutdeild annarra markaðsaðila mjög lág þar sem ekkert félag hefur meira en [5-10%]¹¹² markaðshlutdeild. Verð eru stöðug og engin merki um harða verðsamkeppni. Aðstaða sem erfitt er að endurgera og vaxtarhindranir fæla ný fyrirtæki frá því að reyna inngöngu á markaðinn. Ekki eru líkur á að ný

¹¹¹ Vikmörk vegna trúnaðar

¹¹² Vikmörk vegna trúnaðar

fyrirtæki komi inn á markaðinn á næstu árum, a.m.k. ekki með umfangsmikil net, og takmarkanir eru á því hversu mikil aukning á samkeppni getur komið frá fyrirtækjum sem fyrir eru á markaðnum.

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

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

6.0 Markaðsgreining

6.1 Mat á viðmiðum um umtalsverðan markaðsstyrk

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

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

6.2 Markaðshlutdeild

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

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

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

Ýmsar samskiptareglur og stýrð þjónusta hafa aukist umtalsvert á undanförunum árum á kostnað hefðbundinna leigulína. Þá er mælt með tekjum sem viðmiðun í leiðbeiningum ESA¹¹³, ásamt því sem sá mælikvarði var notaður í fyrri markaðsgreiningu PFS á viðkomandi markaði. Þegar markaðshlutdeild er metin eftir tekjum þá er miðað við innri og ytri tekjur viðkomandi fyrirtækja á markaðinum. Þrátt fyrir framangreint þá hefur PFS einnig lagt mat á markaðshlutdeild eftir fjölda sambanda til að renna frekari stöðum undir niðurstöðu sína.

263. Í fyrri greiningu PFS, sem birt var á árinu 2007, einkenndist markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína af áralangri sterkri stöðu Símans, sem var þá með um [85-90%]¹¹⁴ markaðshlutdeild miðað við tekjur.¹¹⁵ Stuttu áður en ákvörðun PFS um viðkomandi markað var birt átti sér stað skipulagsbreyting hjá Símasamstæðunni sem fólst í því að systurfyrirtæki Símans, Míla, var stofnað og stór hluti af heildsölu leigulína færðist yfir til fyrirtækisins frá Símanum. Fyrirtækin voru því bæði útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á leigulínumörkuðum, enda tilheyra þau sömu samstæðunni. Rekstur leigulína færðist að hluta til baka frá Mílu til Símans á árinu 2012, en í kjölfar sáttar samstæðunnar við Samkeppniseftirlitið í mars 2013 sinnir Míla í dag allri umsýslu leigulína á heildsölumarkaði innan Símasamstæðunnar.

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

265. Á mynd 6.1 sést að á árinu 2014 var Míla með [75-80%]¹¹⁶ markaðshlutdeild miðað við tekjur á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. GR kemur næst með um [5-10%]¹¹⁷ markaðshlutdeild, Vodafone [5-10%]¹¹⁸, Tengir [0-5%]¹¹⁹ og aðrir eru með um það bil [0-5%]¹²⁰ hlutdeild samtals.

¹¹³ Sjá málsgrein 78 í leiðbeiningum ESA.

¹¹⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹¹⁵ Miðað við markaðshlutdeild á árinu 2005.

¹¹⁶ Vikmörk vegna trúnaðar.

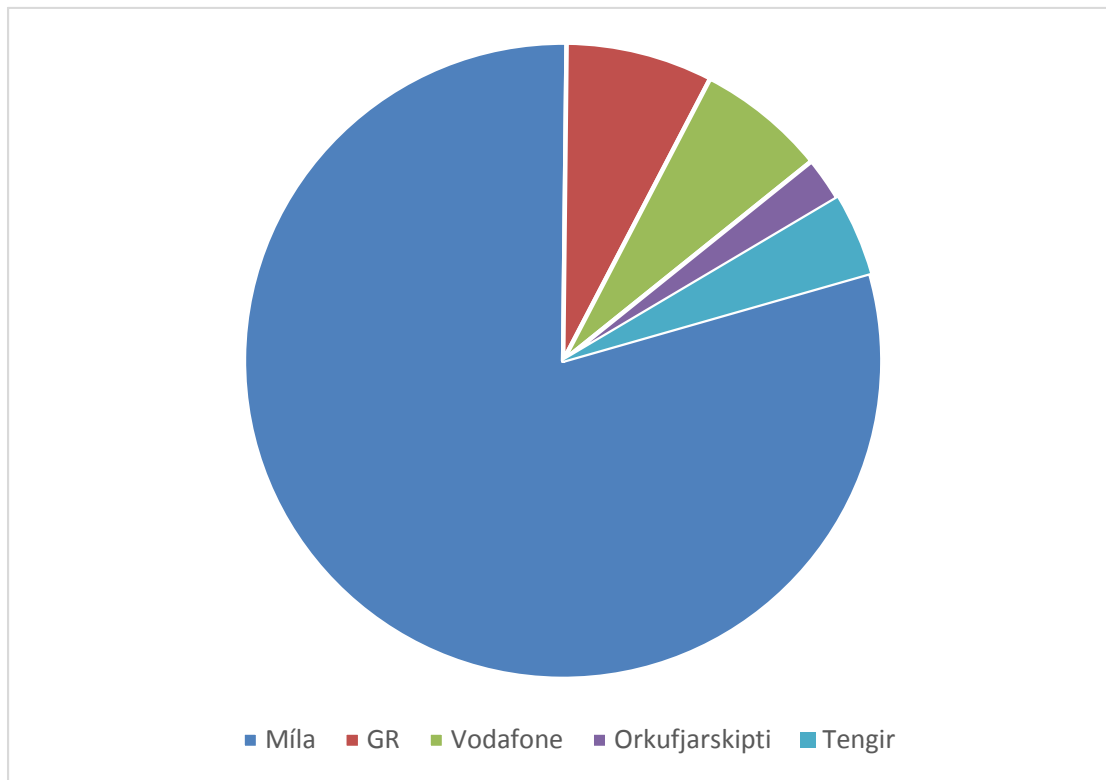
¹¹⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹¹⁸ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹¹⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹²⁰ Vikmörk vegna trúnaðar.

Mynd 6.1. Markaðshlutdeild skipt eftir fyrirtækjum - tekjur 2014



Heimild: Póst- og fjarskiptastofnun

266. Ef þróun markaðshlutdeildar helstu aðila á markaðinum er skoðuð á tímabilinu 2005 til 2014 þá kemur í ljós að hlutdeild Mílu hefur minnkað um [..%]¹²¹ á milli árána 2005 til 2014¹²², og hlutdeild GR minnkað um [..%]¹²³ á sama tíma miðað við landið allt. Á móti hefur hlutdeild Vodafone, Tengis og Orkufjarskipta aukist samanlagt um [5-10%]¹²⁴ og er sú aukning að mestu á landsbyggðinni.

267. Staða Mílu á höfuðborgarsvæðinu er enn sterk en markaðshlutdeild félagsins var um [70-75%]¹²⁵ 2005 en er á árinu 2014 um [65-70%]¹²⁶ og hefur því aðeins minnkað um [..%]¹²⁷ á 9 árum. Markaðshlutdeild GR á höfuðborgarsvæðinu eykst á sama tíma óverulega eða úr [25-30%]¹²⁸ í [30-35%]¹²⁹. Vodafone kemur inn sem nýr aðili á heildsölumarkaði á grundvelli leigu á þræði í NATO streng og er hlutdeild félagsins undir [0-5%]¹³⁰ á höfuðborgarsvæðinu. Á landsbyggðinni lækkar markaðshlutdeild Mílu á árunum 2005 til 2014 úr [90-95%]¹³¹ í [80-85%]¹³², aðallega vegna aukningar hjá Vodafone og Tengi. Staða Mílu er því enn mjög sterk

¹²¹ Fellt brott vegna trúnaðar

¹²² Á árinu 2014 er markaðshlutdeild Gagnaveitu Skagafjarðar talin með hlutdeild Mílu enda er fyrirtækið 100% í eigu Mílu.

¹²³ Fellt brott vegna trúnaðar

¹²⁴ Vikmörk vegna trúnaðar

¹²⁵ Vikmörk vegna trúnaðar

¹²⁶ Vikmörk vegna trúnaðar

¹²⁷ Fellt brott vegna trúnaðar

¹²⁸ Vikmörk vegna trúnaðar

¹²⁹ Vikmörk vegna trúnaðar

¹³⁰ Vikmörk vegna trúnaðar

¹³¹ Vikmörk vegna trúnaðar

¹³² Vikmörk vegna trúnaðar

hvort sem litið er á landið allt, höfuðborgarsvæðið eingöngu eða landsbyggðina eingöngu.

268. Þó svo að PFS telji tekjur gefa betri mynd af leigulínnumarkaði en fjöldi sambanda þá telur PFS viðeigandi að skoða einnig fjöldatölur eins og áður segir og meta hvort slíkur samanburður styrki framangreinda niðurstöðu um stöðu á markaðinum. Í árslok 2014 var Míla með nálægt [70-75%]¹³³ markaðshlutdeild mælt í fjölda leigulínusambanda. Fyrirliggjandi tölur um þróun í fjölda sambanda sýna að markaðshlutdeild Mílu hefur ekki tekið miklum breytingum á undanförunum árum. Sambönd á stofnlínnumarkaði eru mjög ólík, frá minna en 2 Mb/s afköstum upp í 10 Gb/s og veitt með fjölbreyttum samskiptaháttum. Einnig er í boði að leigja svartan ljósleiðara á sumum svæðum sem gefur leigjanda möguleika á nær ótakmörkuðum afköstum. Fjöldi sambanda er því ekki afgerandi þáttur í styrk fyrirtækis á markaði þar sem sambönd eru ekki sambærileg innbyrðis, sérstaklega þar sem nýrri samskiptahættir veita kaupanda möguleika á að flytja margs háttar þjónustu yfir eitt stórt samband. Tekjur af veittri þjónustu eru því betri mælikvarði á stöðu fyrirtækja á viðkomandi markaði að mati PFS.

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

270. Þá er samþjöppun á markaði mikil, en þegar markaðshlutdeildin er skoðuð er einnig mikilvægt að hafa samþjöppun markaðarins í huga. Algeng aðferð til að mæla samþjöppun á markaði er HHI-stuðullinn.¹³⁴ Útkoma HHI stuðulsins fyrir markaðshlutdeild á viðkomandi markaði hvað varðar tekjur á árinu 2014 er 0,65 sem bendir til mjög mikillar samþjöppunar.

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

6.3 Heildarstærð fyrirtækis

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

¹³³ Vikmörk vegna trúnaðar

¹³⁴ Herfindahl-Hirschman Index. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-1. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 0,1 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 0,1 til 0,18 er um að ræða miðlungssamþjöppun og yfir 0,18 telst veruleg samþjöppun.

dreifingu og markaðssetningu.

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

274. Míla er hluti af Símasamstæðunni og tilheyrir því stærsta fjarskiptafyrirtæki hér á landi og hefur mikla og langa reynslu af fjarskiptum. Skipulagsbreytingar á samstæðunni hafa ekki breytt neinu varðandi heildarstærð fyrirtækisins eða reynslu á fjarskiptamarkaði, enda er sami fjarskiptarekstur innan samstæðunnar og áður var. Félagið er eftir sem áður langstærsta fjarskiptafyrirtæki landsins. Heildarvelta fjarskiptastarfsemi Símasamstæðunnar, þ.e. Mílu og Símans, á íslenska fjarskiptamarkaðinum var [...] ¹³⁵ milljarðar króna árið 2013 eða um [...] ¹³⁶ af heildarveltu á markaðinum.

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

6.4 Aðgangshindranir

6.4.1 Almenn um aðgangshindranir

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

6.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

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

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

6.4.3 Óafturkræfur kostnaður

279. Í kafla 5.2.3. var fjallað um óafturkræfan kostnað sem aðgangshindrun á viðkomandi markaði. Niðurstaða þeirrar umfjöllunar var að fyrirtæki sem vill koma inn á markaðinn þurfi að fara út í verulegar fjárfestingar. Alls óvíst er að þeir fjármunir sem lagðir væru í verkefnið

¹³⁵ Fellt brott vegna trúnaðar.

¹³⁶ Fellt brott vegna trúnaðar.

fengjust til baka ef rekstri væri hætt, sér í lagi ef reksturinn reynist ekki arðbær.

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

6.4.4 Stærðar- og breiddarhagkvæmni

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

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

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

6.4.5 Aðgangur að fjármagni

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

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

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

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

288. Mikilvægt atriði hvað varðar fjármögnun leigulínunets er að slík fjármögnun þarf að

vera til langs tíma. Fjarskiptakerfi taka langan tíma að borga sig upp og eins og stendur er víðast hvar mikill skortur á þolinmóðu fjármagni, ekki bara hérlendis heldur einnig víðsvegar um heiminn.

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

6.4.6 Þróað dreifi- og sölukerfi

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

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

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

6.4.7 Vaxtarhindranir

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

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

6.4.8 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

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

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

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

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

markaðnum.

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

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

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

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

6.5 Hegðun markaðsaðila

6.5.1 Vöruaðgreining / samtvinnun

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

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

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

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

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

6.5.2 Lóðrétt samþætting

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

Þegar fyrirtæki eitt sér eða með öðrum hefur umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði getur það einnig talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tengdum markaði ef tengsl milli

markaðanna eru slík að fyrirtæki getur beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaðinum til að auka markaðsstyrk sinn á hinum.

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

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

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

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

313. PFS ályktar að lóðrétt samþætting á þessum markaði sé líkleg til að gera nýjum fyrirtækjum erfitt fyrir í samkeppni þrátt fyrir tiltekinn aðskilnað heildsölu og smásölu milli Mílu og Símans, enda eru bæði fyrirtækin hluti af Símasamstæðunni. Sátt Skipta og SE frá mars 2013 ætti þó að draga úr þeim neikvæðu áhrifum sem slík lóðrétt samþætting getur haft í för með sér ef farið er eftir sáttinni. Þær breytingar sem nú eru fyrirhugaðar á þeirri sátt, þannig að Síminn verði móðurfélag Mílu, gætu þó falið í sér bakslag hvað þetta aðhald varðar.

6.6 Kaupendastyrkur

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

315. Kaupendur á viðkomandi heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína eru fjarskiptafyrirtæki. Um er að ræða fáa kaupendur sem kaupa ekki nægilega mikið magn til að skapa sér kaupendastyrk gagnvart seljendum. Kaupendur á viðkomandi markaði hafa auk þess mjög takmarkað val á þjónustuaðilum til að vega upp á móti markaðsstyrk seljenda. Kostnaður

við að skipta yfir til annars seljanda, væri þess yfir höfuð kostur, er einnig verulegur og tímafrekur þar sem kaupandi hefur byggt upp kerfi sín við samtengipunkta og stillt þau til að vinna á mótí tæknilegum skilflötum viðkomandi seljanda.

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

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

6.7 Þrýstingur frá staðgönguvörum

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

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

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

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

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

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

323. Þetta er mikilvægur útgangspunktur í markaðsgreiningunni og PFS vill leggja áherslu á að rétti mælikvarðinn er umtalsverður markaðsstyrkur en ekki misbeiting á markaðsráðandi

stöðu. Kjarni markaðsgreiningarinnar er því ekki sá hvort fyrirtæki hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða ekki. Þetta þýðir þó ekki að atferli fyrirtækis á markaði skipti engu máli við mat á umtalsverðum markaðsstyrk. Jafnvel þótt formlegir þættir markaðarins hafi mest að segja getur atferli sem styrkir yfirburðastöðu eða viðheldur samkeppnisforskoti fyrirtækis með yfirburðastöðu styrkt stöðu viðkomandi fyrirtækis enn frekar.

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

325. Míla heldur ennþá mjög hárra markaðshlutdeild og er nú með um [75-80%]¹³⁷ hlutdeild í tekjum á markaðnum. Hlutdeildin hefur aðeins lækkað um [...] ¹³⁸ prósentustig á 9 árum. Ekkert bendir til þess að hraði þessarar þróunar sé að aukast og telur PFS því rétt að reikna með því að hlutdeildin verði ennþá langt yfir viðmiðunarmörkum fyrir umtalsverðan markaðsstyrk á gildistíma þessarar greiningar.

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

327. PFS telur að lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar styrki verulega stöðu Mílu á viðkomandi markaði. Þar sem kaupendur heildsöluþjónustu á markaðnum eru mjög litlir í samanburði við Símann og Mílu er kaupendastyrkur ekki til staðar og ekkert bendir til að samkeppnisaðilar, viðskiptavinir eða neytendur geti haft áhrif á verð Mílu.

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

329. PFS telur að lækkun á markaðshlutdeild Mílu, innkoma nýrra aðila á markaðinn og þrýstingur frá öðrum þjónustutegundum sé enn ekki á því stigi að geta hindrað umtalsverðan markaðsstyrk Mílu. Markaðshlutdeild Mílu var [75-80%]¹³⁹ á árinu 2014. Há markaðshlutdeild fyrirtækis bendir til þess að það sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Samkvæmt dómafurdæmum Evrópudómstólsins er markaðshlutdeild yfir 50% ein og sér vísbending um markaðsráðandi stöðu nema ef til staðar eru óvenjulegar aðstæður. PFS telur að í ljósi hárrar markaðshlutdeildar Mílu og með hliðsjón af öðrum áður nefndum þáttum sem eru til þess fallnir að hindra samkeppni, þá sé hafið yfir skynsamlegan vafa að Míla njóti umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði. PFS telur ekki vísbendingar um að breytingar á viðmiðum verði slíkar á næstu 2-3 árum að verulega geti dregið úr markaðsstyrk Mílu.

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

¹³⁷ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹³⁸ Fellt brott vegna

¹³⁹ Vikmörk vegna trúnaðar.

7.0 Álagning kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

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

332. Í 27. gr. fjarskiptalaga segir að þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk sé PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.¹⁴⁰ Kvöðum þessum er nánar lýst í 28.–32. gr. laganna.

333. Við val á kvöðum sem beita á til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þarf að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi.¹⁴¹ Allar álagðar kvaðir skulu taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skulu vera gagnsæjar, réttlætanager, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðs og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er og ekki má leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þykir.

334. Í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)¹⁴² um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna verulegrar og stöðugrar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

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

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

¹⁴⁰ Sjá einnig 9. – 14. gr. aðgangstilskipunar.

¹⁴¹ Sjá 8. gr. rammatilskipunar.

¹⁴² Nú BERECE.

7.2 Samkeppnisvandamál

7.2.1 Almenn um vandamál á sviði samkeppni

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

7.2.2 Vandamál á sviði samkeppni á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína

338. Eins og fram kom í kafla 6 þá benda niðurstöður markaðsgreiningar til þess að samkeppni á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína sé ekki nægjanlega virk, enda er Míla ennþá með [75-80%]¹⁴³ markaðshlutdeild. Á þeim svæðum sem samkeppni er til staðar er um fákeppni að ræða en á stórum svæðum er Míla í einokunarstöðu.

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

340. Uppbygging annarra fjarskiptafyrirtækja hefur verið hæg og staðbundin. Markaðshlutdeild þeirra og útbreiðsla hafa ekki náð að ógna Mílu sem er með starfsemi um allt land og getur boðið stofnlínur á öllum leiðum á meðan önnur fyrirtæki geta aðeins boðið þjónustu á takmörkuðum svæðum. Þá er þjónustuframboð Mílu mun breiðara en annarra fyrirtækja á þessum markaði.

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

342. PFS er á þeirra skoðun að sökum langrar sögu og víðfeðms netkerfis Mílu, þar sem félagið er víða eitt fyrirtækja á markaðnum, þá hafi Míla samkeppnislegt forskot að þessu leyti. Míla hefur einnig yfir að ráða aðstöðu sem önnur fyrirtæki geta ekki komið sér upp án verulegs fjármagns og tíma og ekki er því raunhæft að slíkir aðilar byggji upp slíka aðstöðu umfram þau staðbundnu net sem þegar hafa verið lögð, a.m.k. ekki í náinni framtíð.

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

344. Frá fyrri greiningu hefur markaðurinn ekki tekið neinum grundvallarbreytingum. Þrátt fyrir ákveðna tækniþróun, og að þjónustuaðilar séu fleiri nú, þá er Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild eða um [75-80%]¹⁴⁴. Fyrirtæki sem vilja veita fjarskiptaþjónustu eru enn háð aðgangi að netkerfum Mílu svo mögulegt sé fyrir þau að veita heilsteypta þjónustu um allt land. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að þörf á kvöðum á

¹⁴³ Vikmörk vegna trúnaðar.

¹⁴⁴ Vikmörk vegna trúnaðar.

viðkomandi markaði sé nánast eins mikil og við fyrri greiningu.

345. Við aðstæður eins og þær sem ríkja á markaðnum, þar sem eitt fyrirtæki hefur mikla yfirburðastöðu og kaupendastyrkur er mjög lítill, er hætt á því að ráðandi fyrirtæki noti aðstöðu sína til þess að krefjast óeðlilegra hárra gjalda fyrir þjónustu sína ef verðkvöð er ekki til staðar. Slík verðlagning kæmi niður á samkeppni á tengdum mörkuðum og skilaði sér á endanum í hærri verðum til endanotenda.

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

347. Míla og áður Síminn hafa í ýmsum tilvikum sýnt tregðu til þess að bjóða þær vörur í heildsölu sem samkeppnisaðilar hafa haft þörf fyrir. Áður en kvaðir skv. markaðsgreiningunni 2007 tóku gildi var tregða af hálfu Símans að bjóða svartan ljósleiðara, DWDM og IP/MPLS¹⁴⁵. Á undanförunum árum hafa einnig komið upp dæmi þar sem Míla hefur synjað um aðgang. Í ákvörðun PFS 34/2010 var tekið á tilviki þar sem Míla synjaði Vodafone um aðgang að aðstöðu sem nauðsynleg var til þess að félagið gæti nýtt ljósleiðarapráð NATO sem Vodafone hafði leigt. Í ákvörðun PFS 28/2011 var svo skorið úr ágreiningi þar sem Míla synjaði m.a. um aðgang að svörtum ljósleiðara á tilteknum leiðum.

348. Að mati PFS eru aðstæður á markaðnum augljóslega ennþá þannig að Míla væri í aðstöðu til að hindra samkeppnisaðila samstæðunnar með því að geta synjað um aðgang eða sett ósanngjarna skilmála, ef ekki eru til staðar kvaðir sem setja aðgang að stofnlínunum Mílu og skilmála fyrir slíkum aðgangi í fastar skorður.

349. Eins og fram kemur í kafla 4 um skilgreiningu á landfræðilegum markaði hér að framan gerir skýrsla BEREC um landfræðilega markaði frá 2014 ráð fyrir því að til greina komi að beita mismunandi kvöðum á markaðsráðandi aðila eftir landssvæðum til að fást við mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæða ef ekki er tilefni til að skipta tilteknum þjónustumarkaði í fleiri en einn landfræðilegan markað. Eins og fram kemur í ítarlegri umfjöllun í umræddum kafla kemst PFS að þeirri niðurstöðu að ekki séu efni til að afmarka fleiri en einn landfræðilegan markað á viðkomandi þjónustumarkaði hér á landi. Þótt almennt þurfi minna til að koma svo unnt sé að beita mismunandi kvöðum telur PFS að samkeppnisaðstæður séu ekki svo ólíkar á milli svæða, hvort sem horft er til landsins alls eða sérstaklega til höfuðborgarsvæðisins eða landshringsins, að þær réttlæti slíka skiptingu. Markaðshlutdeild Mílu er mun meiri en sú 40-50% markaðshlutdeild sem fordæmi frá Evrópu sýna að hinn markaðsráðandi aðili þurfi að vera kominn niður í, auk þess sem stofnlínunet eru hér of fá til að virk samkeppni geti talist vera komin á. Því telur PFS ekki koma til greina að útfæra kvaðir með ólíkum hætti eftir svæðum að sinni, hvað sem síðar kann að vera.

¹⁴⁵ Sjá Viðauka A, Greining á smásöluarkaði fyrir lágmarksframboð af leigulínum (markaður 7), heildsöluarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína (markaður 13) og heildsöluarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14), PFS 14. september 2007., bls. 119 og 128.

7.3 Gildandi kvaðir

7.3.1 Kvaðir sem lagðar voru á í fyrri greiningu

350. Með ákvörðun frá 14. september 2007 um álagningu kvaða í kjölfar greiningar á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína lagði PFS eftirfarandi kvaðir á Mílu og Símann. Kvaðir gagnvart Símanum hafa ekki þýðingu á þessum tímapunkti þar sem Síminn veitir ekki lengur aðgang að stofnlínunum í heildsölu í kjölfar sáttar SE og samstæðunnar frá 2013. Kvaðir gagnvart Mílu eru hins vegar virkar.

Kvöð um að veita aðgang að leigulínuneti

351. Sú kvöð var lögð á Símann og Mílu að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að stofnlínuhluta leigulína og þjónustu á heildsölustigi. Síminn og Míla skyldu m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um samnýtingu eða samhýsingu, aðgang til endursölu, opinn aðgang að tæknissniðflötum, samskiptareglum og annarri tækni og samtengingu neta. Samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet félaganna skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Aðgang sem Síminn hefði áður veitt öðrum, hvort sem væri með framboði á leigulínunum eða með aðgangi að aðstöðu, mætti ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Síminn og Míla skyldu tryggja að sú þjónusta, sem hefði verið í boði, stæði áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis væri heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta yrði lögð niður skyldi tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt væri og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

Kvöð um jafnræði

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

Kvöð um gagnsæi

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

Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

354. Lögð var á fyrirtækin kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skyldi fela í sér að lágmarki að annars vegar heildsala og hins vegar smásala leigulína væri bókhaldslega aðskilin frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Símans og Mílu og verð milli fyrirtækjanna og innan fyrirtækjanna og samstæðu þeirra skyldi vera gagnsætt, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Félögunum bæri að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir allar þjónustur á heildsölu- og smásölustigi fyrir viðkomandi markað ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Jafnframt skyldu Síminn og Míla afhenda PFS árlega

álitsgerð óháðs aðila um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði. Birta skyldi álitsgerðina á heimasíðu félaganna eins fljótt og unnt væri eftir að reikningsári lyki. Ofangreind yfirlit þyrftu að hafa borist stofnuninni fyrir 1. apríl ár hvert fyrir árið á undan. Reyndist bókhaldslegur aðskilnaður fyrirtækjanna ekki fullnægjandi áskildi PFS sér rétt til að leggja síðar fram kröfur um frekari bókhaldslegan aðskilnað.

355. Við framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði skyldu Síminn og Míla færa bókhald sitt á þann hátt að hægt yrði að skipta öllum tekjum og kostnaði niður á rekstrareiningar sem tengja mætti mismunandi þjónustu. Aðskilið bókhald grundvallaðist á meginreglunni um orsakasamhengi, þ.e. kostnaði og tekjum skyldi skipt niður á þá þjónustu eða vörur sem sköpuðu kostnaðinn eða tekjurnar. Kostnaði við rekstur neta og/eða þjónustu skyldi deilt niður á rekstrareiningar með verkgrundaðri kostnaðargreiningu sem byggði á þeirri aðferð að greina kostnað eftir aðgerðum sem framkvæmdar væru í viðkomandi rekstrareiningu. Þetta kallaði á viðeigandi og nákvæmar aðferðir við kostnaðarskiptingu. Sá hluti kostnaðarins sem ekki væri hægt að skipta á grundvelli beinnar eða óbeinnar kostnaðarskiptingar, þ.e. kostnaður sem ekki væri hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði skyldi merktur sérstaklega í bókhaldi félaganna. Í reglugerð nr. 960/2001 um bókhaldslega og fjárhagslega aðgreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja væri kveðið nánar um framkvæmd á bókhaldslegum aðskilnaði. Aðgreiningu í bókhaldi skyldi háttað með tilliti til tekna, kostnaðar, eigna og skulda fyrir mismunandi þjónustur leigulína á heildsölu- og smásölustigi.

Kvöð um eftirlit með gjaldsskrá

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

7.3.2 Áhrif gildandi kvaða

357. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt haft bein áhrif á þann aðgang sem fjarskiptafyrirtæki hafa haft að kerfum Mílu sem og þau verð sem eru í boði. Með ákvörðun PFS árið 2007 var aukið við það þjónustuframboð sem Símasamstæðunni var skylt að veita samkeppnisaðilum. PFS hefur haft eftirlit með gjaldsskrá samstæðunnar á viðkomandi markaði og má telja víst að verð hefðu verið hærri á tímabilinu ef slíkt eftirlit hefði ekki verið til staðar.¹⁴⁶

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

¹⁴⁶ Sjá m.a. ákvörðun PFS 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu Mílu ehf. á gjaldsskrá fyrir leigulínur.

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

7.3.3 Nauðsyn þess að viðhalda kvöðum

360. Eins og áður hefur komið fram er Míla enn langstærsta fyrirtækið á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Útbreiðsla stofnlínuneta annarra fyrirtækja á markaðnum hefur ekki aukist mikið frá síðustu greiningu, ef frá er talinn aðgangur sem Vodafone leigir að þræði í ljósleiðarahring NATO, sem að mestu hefur verið notaður til innri starfsemi Vodafone. Nú eru um 5 ár eftir að leigutímanum og óvíst er hvað við tekur að þeim tíma liðnum. Þá hefur Míla kært umræddan leigusamning til ESA vegna meints ólögmæts ríkisstyrks. Óvíst er hvaða áhrif niðurstaða ESA gæti haft á áætlanir Vodafone, ef talið verður að um ólögmætan ríkisstyrk hafi verið að ræða. Míla er enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild hvort sem litið er til tekna eða fjölda sambanda. Þrátt fyrir tilkomu nýrra fyrirtækja á undanförunum árum þá er ekki útlit fyrir að þau nái að saxa verulega á forskot Mílu á líftíma greiningarinnar. Því má telja líklegt að á gildistíma þessarar greiningar haldi Míla þeirri stöðu sinni að vera með langvíðtækasta og stærsta netkerfi landsins og bjóða upp á mesta þjónustuframboðið um sínar stofnlínur. Eins og áður hefur komið fram er Míla m.a. að byggja upp víðtækt MPLS-TP Ethernet kerfi víða um land.

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

362. Í kafla 5.4.2. var fjallað um hugsanleg áhrif ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013 á markaðsgreiningu þessa. Þar kom fram að þær skyldur sem kveðið er á um í ákvörðuninni taka ekki sérstaklega til leigulínemarkaða og kveða ekki á um framboð á tilteknum leigulínuþjónustum eða verðlagningu slíkrar þjónustu. Niðurstaða PFS er sú að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins dragi ekki að ráði úr þörf á sérstökum kvöðum á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína. Reynslan hefur sýnt að þörf er á tíðum og umfangsmiklum afskiptum af markaðnum og skapa þarf fyrirsjáanleika varðandi aðgang samkeppnisaðila Símasamstæðunnar að netum Mílu. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins er almenns eðlis og tekur eins og áður segir ekki sérstaklega á málefnum viðkomandi markaðar. Auk þess er enn sem komið er ekki komin nægileg reynsla á framkvæmd sáttarinnar og eru breytingar á henni m.a. í farvatninu um þessar mundir. Auk þess er ljóst að samstæðan hefur ekki að öllu leyti fylgt umræddri sátt. Eftirlitsnefnd með sáttinni hefur tekið ákvarðanir sem staðfesta brot á henni, sbr. t.d. mál er varðar aðgang að heildsöluskiptum Mílu. Því telur PFS nauðsynlegt að viðhalda kvöðum samkvæmt lögum um fjarskipti á markaðnum.

7.4 Tillögur að kvöðum

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

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

7.4.1 Kvöð um að veita aðgang

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

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

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

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

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

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

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

371. Umsóknir um aðgang að leigulínum og tengdri aðstöðu, t.d. húsnaði, skal Míla afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Mílu er óheimilt að veita deildum sínum eða tengdum fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa aðgang til jafns við fyrirtæki innan Símasamstæðunnar að afgreiðslukerfi Mílu í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir leigulína og um reikningagerð.

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

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

Þjónustuaðili með endursölu

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

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

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

Opinn aðgangur að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni

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

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

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

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

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

Samhýsing og samnýting

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

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

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

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

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

387. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil works) með 6 mánaða fyrirvara. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum skal bjóðast þátttaka í framkvæmdunum með jafnri kostnaðarskiptingu milli framkvæmdaaðila.

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

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

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

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

391. Skv. i-lið 2. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. PFS hyggst leggja þá

kvöð á Mílu að veita aðgangsbeyðendum aðgang að allri ómissandi aðstöðu sem nauðsynleg er í tengslum við aðgang að stofnlínuhluta leigulína.

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

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

- Sá tími sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heilðsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á að af yfirfærslunni verði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðninnar.
- Til staðar sé þjónustusamningur og listi yfir lykil frammistöðuþætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svári ekki kostnaði.

Samantekt

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

7.4.2 Kvöð um jafnræði

395. Skv. 30 gr. fjarskiptalaga getur PFS lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis þegar það samþykkir samtengingu eða aðgang. Slíkar kvaðir eiga einkum að tryggja að fjarskiptafyrirtæki setji öðrum félögum sem

veita fjarskiptaþjónustu sömu skilmála í samskonar viðskiptum og veiti þjónustu og upplýsingar með sömu skilmálum og sömu gæðum og það veitir eigin þjónustudeildum, systur-, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

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

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

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

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

400. Að mati PFS er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð, flutningsmiðla, samskiptareglur, skilmála aðgangs o.fl. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismun milli þjónustudeilda Símasamstæðunnar og annarra fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma leigulína. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum. Þá getur ákveðið ójafnræði falist í þeirri forgangsroðun við uppbyggingu nýrra eða uppfærslu á eldri stofnlínunetum sem markaðsráðandi aðili fylgir ef málefnalegar ástæður liggja þar ekki að baki. Að mati PFS er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og edlileg.

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

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

403. Upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengda þjónustu skulu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. PFS telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar á markaði.¹⁴⁷ Þar sem smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa ótengdir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja og/eða endurbætta smásöluþjónustu á sama tíma og aðilar tengdir Mílu. PFS hyggst því leggja þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum verði tilkynnt um 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. Hins vegar þegar um er að ræða aukna útbreiðslu á þjónustu sem þegar er í boði og áður hefur verið kynnt inn á markað með fyrrnefndum 6 mánaða fresti, t.d. þegar nýir tengistaðir verða í boði, telur PFS hæfilegt að fyrirvari sé að minnsta kosti 3 mánuðir. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Tengdir aðilar mega því ekki fá umræddar upplýsingar í hendur fyrr en ótengdir aðilar. Míla skal veita tengdum sem ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru, nýframkvæmda og fyrirhuguð tengiskil. Míla má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni ótengds aðila einungis vegna þess að tengdur aðili hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni ótengds aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

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

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

406. PFS hyggst áskilja að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendur á leigulínum þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná til ýmissa þjónustubátta er snúa að umræddum leigulínum, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflytninga og viðgerða. Þá skulu þeir m.a. kveða á um það hvernig

¹⁴⁷ e. Unjustified first mover advantage.

forðast skuli gagnkvæmar merkjatrufanir (e. Mutual interference of signals) á milli aðila á leigulínum Mílu. Ennfremur skulu þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflutning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Til að tryggja jafnræði og gagnsæi varðandi gæði leigulínuþjónustu Mílu hyggst PFS mæla fyrir um að allir gæðaviðmiðunarsamningar skuli birtir opinberlega á heimasíðu Mílu. Slíkir samningar geta m.a. verið hluti viðmiðunartilboðs. Aðilar geta leitað til PFS við gerð slíkra samninga og getur PFS skorið úr um álitamál í tengslum við gerð þeirra. Gæðaviðmiðunarsamningar geta verið mismunandi á milli aðila, allt eftir óskum viðsemjenda Mílu. Míla skal þó gæta að jafnræðiskvöðinni og þess vegna er mikilvægt að allir slíkir samningar séu birtir opinberlega. Míla skal ljúka gerð gæðaviðmiðunarsamninga við alla sína viðsemjendur eigi síðar en 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar á viðkomandi markaði.

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

408. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að leggja á félagið og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega upplýsingar um ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Fjallað er um nauðsyn þess að birta slíkar upplýsingar í skjali BEREC um viðeigandi kvaðir á leigulínumörkuðum frá desember 2012¹⁴⁸ og riti ERG um kvaðir.¹⁴⁹ Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuflutningur og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu fá og hins vegar við meðaltal geirans. Þannig eiga viðsemjendur Mílu að geta áttað sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Birting niðurstaðna á mælingum lykil frammistöðupátta mun, eins og að ofan greinir, hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort jafnræðiskvöð sé virt, sérstaklega með tilliti til þeirra þátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og hvort Míla hafi uppfyllt skyldur sínar til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

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

1) *Afgreiðsla pantana*

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

2) *Afhending vöru/þjónustu*

¹⁴⁸ BEREC Common Position on best practice in remedies imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant markets for wholesale leased lines – bls. 12, BoR (12) 126.

¹⁴⁹ Revised ERG Common Position on the approach to appropriate remedies in the ECNS regulatory framework.

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

3) *Bilanaþjónusta*

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

4) *Þjónustuflutninga*

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

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

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

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

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

414. Með heimild í 30. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 hyggst PFS leggja kvöð á Mílu um að gæta jafnræðis á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, bæði hvað varðar verð og önnur skilyrði. Míla skal veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. eigin einingum, þjónustu með sambærilegum skilmálum, verðum, gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Míla skal afhenda PFS gjaldskrá fyrir alla hraða og allar samskiptareglur og staðfesta að enginn munur sé á afgreiðslu gagnvart tengdum og ótengdum aðilum. Upplýsingar um aðgang að leigulínum og tengda þjónustu skulu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila og telur PFS sérstaklega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar á markaði. Ótengdum aðilum skal tilkynnt um uppbyggingu aðra aðra þróun leigulínupjónustu Mílu með sama fyrirvara og aðilum tengdum Mílu og skal sá frestur ekki vera

skemmri en 6 mánuðir. Þegar um er að ræða aukna útbreiðslu þjónustu sem þegar er í boði skal tilkynna um nýja tengistaði með að minnsta kosti 3 mánaða fyrirvara. Þá skal Míla veita tengdum sem ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru, nýframkvæmda og fyrirhuguð tengiskil. Til að tryggja að Míla fari að umræddri kvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti. Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluvöru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboð hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum. PFS hyggst áskilja að Míla geri gæðaviðmiðunarsamninga (SLA's) við alla kaupendur á leigulínum í stofnlínuhluta þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöðinni og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykilmáttölfræðingum (e. Key Performance Indicators – KPI's). Þjónustusamningar, yfirlýsing um gæðatryggingu og lykilmáttölfræðingur skulu birtir innan 6 mánaða frá birtingu ákvörðunar á viðkomandi markaði. Míla skal haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, þ.á.m. öðrum deildum Símasamstæðunnar, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

7.4.3 Kvöð um gagnsæi

415. Ákvæði um gagnsæi er að finna í 29. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003. Þar segir í 1. mgr. að til þess að auka gagnsæi samtengingar eða aðgangs að aðstöðu fjarskiptafyrirtækis geti PFS skyldað fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til að birta opinberlega ákveðnar upplýsingar, t.d. bókhaldsupplýsingar, tæknilyfingur, upplýsingar um einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og verðskrá. Heimilt er að veita undanþágu frá birtingu upplýsinga ef fjarskiptafyrirtæki getur sýnt fram á að þær varði mikilvæga fjárhags- eða viðskiptahagsmuni sem sanngjarnt og eðlilegt er að fari leynt.

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

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

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

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

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

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

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

- Grunnatriði samnings
 - Tegund þjónustu
 - Gjaldtaka, reikningar og bókhald
 - Verð
 - Gæði þjónustu
- Tæknileg útfærsla
 - Samtengipunktur
 - Dreifikerfi og samskipti kerfa
 - Aðrar þjónustur
 - Prófanir
- Afgreiðslutími, þ.e. tími frá því að beiðni um samtengingu berst Mílu þar til að afgreiðslu ætti að vera lokið.
- Umsjón viðskiptavina
- Þagnarskylda
- Ábyrgðir og greiðsla
- Óviðráðanleg atvik og sérstakar aðstæður
- Samningstími og uppsögn samnings
- Meðferð ágreinings

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

- Gjaldskrá
- Tæknilegir eiginleikar og grunnkröfufatakmarkanir
- Skilmála um afhendingu og notkun
- Tenging notendabúnaðar
- Afgreiðsluskilmála, m.a.:
 - Upplýsingar varðandi pöntunaraðferð;
 - Afhendingarfrest, sem er talinn frá þeim degi er notandi lagði fram formlega beiðni um aðgang að leigulínu, fram að þeim tíma sem 95% allra leigulína af viðkomandi

- tegund hafa verið settar upp hjá notendum;
- Samningstíma, þ.e. tímabilið sem mælt er fyrir um í samningnum og lágmarkssamningstíma sem notanda ber að samþykkja;
- Viðgerðartíma, sem er tímabilið frá þeim tíma er bilanatilkyning hefur borist viðkomandi fyrirtæki, fram að þeim tíma er 90% allra leigulína af sömu gerð hafa verið lagfærðar og notendur hafa eftir atvikum fengið tilkyningu um það. Þegar boðið er upp á viðgerðir í mismunandi gæðaflokkum fyrir sömu gerðir leigulína skal birta upplýsingar um mismunandi dæmigerðan viðgerðartíma;
- Reglur um endurgreiðslu.

424. Míla skal birta endurnýjað viðmiðunartilboð í samræmi við lýsinguna hér að ofan. Míla skal uppfæra viðmiðunartilboðið eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Ef viðmiðunartilboð Mílu er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Allar breytingar á viðmiðunartilboði skal leggja fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara¹⁵⁰ og taka þær ekki gildi nema með samþykki PFS. Uppfært viðmiðunartilboð skal lagt fyrir PFS eigi síðar en 6 mánuðum frá birtingu ákvörðunar í kjölfar þessarar greiningar.

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

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

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

7.4.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

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

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

¹⁵⁰ Breytingar á texta viðmiðunartilboðs eða um nýja gjaldskrárliði skal Míla birta til kynningar og senda til PFS að minnsta kosti þremur mánuðum fyrir gildistöku. Verðskrárbreytingar á gjaldskrárliðum sem verið hafa í gildi og tilgreind í verðskrá Mílu skal tilkynna þjónustukaupa með a.m.k. 60 daga skriflegum fyrirvara.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Í álitserðinni þarf að lágmarki að koma fram:

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

7.4.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

438. Í 32. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 segir að þegar markaðsgreining gefi til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði getur PFS lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtenginga eða aðgangs. Taka skal tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækis og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna. Þegar lögð er kvöð á fjarskiptafyrirtæki um að gjaldskrá miðist við kostnað ásamt hæfilegum hagnaði hvílir sönnunarbyrðin á fyrirtækinu. Eins og fram kom í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá telur PFS að Míla geti haft hvata til að krefjast of hárra verða ef ekki er haft eftirlit með gjaldskrá fyrirtækisins.

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

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

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

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

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

- *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*

Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis (HCA)¹⁵¹ eða metnum kostnaði hagkvæms netrekanda á viðkomandi markaði. Aðallega hefur verið stuðst við tvær aðferðir við kostnaðargreiningar á fjarskiptamarkaði, þ.e. að byggja á gögnum úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC)¹⁵² eða á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)¹⁵³ á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti (bottom-up líkan)¹⁵⁴.

- *Verðsamanburður (e. Benchmark)*

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

- *Smásöluverð mínus (e. Retail minus)*

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

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

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

¹⁵¹ Historical Cost Accounting.

¹⁵² Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

¹⁵³ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

¹⁵⁴ Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt hönnuðu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði. (LRIC+ táknar að tekið er tillit til hlutdeildar í föstum sameiginlegum kostnaði, t.d. húsnæði).

kostnaðarsöm og tímafrek.

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

447. Í ákvörðun PFS nr. 20/2007, dags. 14. september 2007, kom fram í gjaldskrárkvöð að Míla skyldi halda kostnaðarbókhald og gera kostnaðarlíkan til útreiknings á verði fyrir leigulínur í heildsölu samkvæmt sögulegum kostnaði. Gerð kostnaðarlíkans skyldi vera lokið innan eins árs frá birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað. Til að Míla gæti sýnt fram á að gjaldskrá fyrir ákveðna tegund þjónustu eða vöru tæki mið af kostnaði væri nauðsynlegt að koma á fót kostnaðarbókhaldi sem fangaði, bæri kennsl á, legði mat á og dreifði viðkomandi kostnaði á þær þjónustur eða vörur í samræmi við viðurkenndar reglur, þ.e. um orsakasamhengi. Míla skyldi afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi stofnlínuhluta leigulína og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar væru til að úthluta kostnaði. Til að fylgjast með breytingum á gjaldskrá taldi PFS rétt að setja það skilyrði að allar breytingar á gjaldskrá Mílu þyrfti að tilkynna til PFS og myndu þær ekki öðlast gildi nema með samþykki PFS.

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

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

450. Við framkvæmd kostnaðargreiningar sinnar skal Míla byggja á IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, s.s. um mat rekstrarfjármuna, líftíma og ávöxtunarkröfu. Jafnframt skal tekið tillit til afstöðu PFS sem fram kom um forsendur og útreikninga í framangreindri ákvörðun stofnunarinnar nr. 14/2011 varðandi kostnaðargreiningu fyrir stofnlínuhluta leigulína. .

451. Í ákvörðun PFS nr. 14/2011 tók stofnunin mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við val á sambærilegum samkeppnismörkuðum getur verið nauðsynlegt að afmarka valið við þau lönd sem eru samanburðarhæf við Ísland og taka mið af rekstri sambærilegrar þjónustu eftir því sem hægt er. Markaðirnir í Noregi, Svíþjóð og Írlandi

voru valdir þar sem landfræðilegar aðstæður þar voru taldar keimlíkar aðstæðum á Íslandi. Gjaldskrá frá TDC í Danmörku var einnig höfð til hliðsjónar. Hin nýja verðskrá Mílu fyrir stofnlínur var borin saman við verðskrár helstu fyrirtækja í framangreindum samanburðarlöndum¹⁵⁵. Ekki var tekið tillit til stofnkostnaðar heldur einungis skoðaður árlegur kostnaður sem féll á kaupanda. Samanburðurinn byggði á úrtökum, en taka þurfti tillit til þess að um var að ræða ólíkar gjaldfærsluáðferðir auk mismunandi afsláttakerfa o.fl. Niðurstaða samanburðarins var að verð Mílu væru í 1.-3. sæti yfir lægstu verð í þessum samanburði, mismunandi eftir bandbreidd og vegalengdum. Að mati PFS benti verðsamanburðurinn til þess að kostnaðargreind verðskrá Mílu endurspegluðu að viðkomandi þjónusta fyrirtækisins gæti talist hagkvæmt rekin (e. efficient operator).

452. Þegar verð er ákvarðað út frá sögulegum kostnaði sem er heimfærður á viðkomandi þjónustur (FAC) getur það hugsanlega stuðlað að óhagkvæmum fjárfestingum hjá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki og að fjárfestingarstofninn verði þar af leiðandi of hár, samanber skýrslu BERIC (BoR (11) 65)¹⁵⁶ frá desember 2011. Í skýrslunni kemur fram að ef þessari aðferð sé beitt skuli fjarskiptaeftirlitsstofnanir leitast við að fjarlægja úr fjárfestingastofninum kostnað sem verður til á óhagkvæman hátt. Ofangreindur verðsamanburður gaf ekki til kynna að fjárfestingastofn Mílu hafi verið óeðlilega hár en PFS hefur fylgst með þróun fjárfestingarstofns Mílu á þessum markaði á undanförunum árum. Ef kostnaðargreining Mílu fyrir stofnlínuhluta leigulína skilar niðurstöðu sem PFS telur ekki vera ásættanlega þegar horft er til verðlagsþróunar og þróunar gjaldskráa á sambærilegum samkeppnismörkuðum, getur PFS farið fram á endurskoðun á þeirri niðurstöðu. Stofnunin mun í slíkum tilfellum leggja fyrir Mílu að endurskoða þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar við mat á virði þeirra fjárfestinga sem krafist er til að inna af hendi viðkomandi þjónustu, í þeim tilgangi að skila niðurstöðu sem er í samræmi við framangreind sjónarmið og markmið framkvæmdastjórnar ESB um að stuðla að samkeppni og bæta fjárfestingaumhverfi á fjarskiptamarkaði.¹⁵⁷

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

- Heimfærsla kostnaðar byggir á bókhaldslegum aðskilnaði stofnlínunets, eignabókhaldi Mílu og kostnaði úr bókhaldskerfi Mílu þar sem rekstrarkostnaður er skráður á bókhaldslykla.
- Kostnaðargrunnur er sögulegur kostnaður (HCA) Mílu.
- Rekstrarkostnaður byggir á síðast liðnu fjárhagsári hverju sinni. Aðferðarfræðin byggist á því að allur kostnaður sé heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).
- Við mat fjárfestingar vegna leigulína skal miðað við framreiknað bókfært stofnverð, en þó skal taka mið af endurstofnverði rekstrarfjármuna, þar sem tekið er tillit til næstu kynslóða neta (NGN).
- Nota skal afskriftaraðferð sem endurspeglar nýtingarvirði eignar.
- Beita skal árgreiðsluáðferð til að reikna árlegan fjárfestingarkostnað.

¹⁵⁵ Um er að ræða samanburð við verðskrár Telia Sonera (Svíþjóð), Jara/Telenor (Noregur), Eircom (Írland), TDC (Danmörk). Miðað er við 5 ára meðalgengi Seðlabanka Íslands fyrir árin 2006-2010.

¹⁵⁶ BERIC response to the Commission's Questionnaire on costing methodologies for key wholesale access prices in electronic communications, 9 desember 2011, bls. 13.

¹⁵⁷ Commission Recommendation of 11.9.2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment - C(2013) 5761.

- Fanga skal kostnað stofnlínunetsins, þ.m.t. hlutdeild í sameiginlegum kostnaði, stjórnun, upplýsingatækni og yfirstjórn í samræmi við bókhaldslegan aðskilnað.
- Miða skal við raun ávöxtunarkröfu sem byggist á vegnu meðaltali fjármagnskostnaðar¹⁵⁸ (WACC real) af fjármagni sem bundið er í eignum sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu, þar sem áhættuálag endurspeglar áhættu sem tengist starfsemi á viðkomandi markaði.
- Línufjöldi skal reiknaður m.t.t. línuígilda. Í mati á línuígildisstuðlum skal að jafnaði taka tillit til kostnaðar í hlutfallslegu samhengi við afköst og lengd leigulína. Þegar um er að ræða nýja þjónustu er heimilt að taka tillit til áætlunar um fjölda sambanda.
- Meðaltals grunn einingarkostnaður fyrir landið allt og/eða fyrir einstaka flokka tengileiða er reiknaður út frá heimfærðum rekstrar- og fjárfestingarkostnaði deilt á línufjölda eða ígildi þeirra.

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

455. Mílu er heimilt að bjóða í gjaldskrá mismunandi flokka tengileiða ef þeir byggja á kostnaðarviðmiði og jafnræði milli aðila. Með flokkum tengileiða á PFS sérstaklega við að Mílu er heimilt að reikna verð eftir tengileiðum á landshringnum annars vegar og hins vegar utan landshringsins. Verð í hverjum flokki tengileiðar skal vera hið sama á landinu öllu.

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

- Byggi á kostnaði og fari eftir hlutlægum viðmiðunum eins og afköstum og vegalengdum.
- Taki mið af öllum þjónustupáttum sem innifaldir eru í viðkomandi þjónustu.
- Skulu að jafnaði skiptast í: Stofngjald (uppsetning) og afnotagjald (fast leigugjald fyrir ákveðið tímabil). Þegar önnur skipting er notuð (s.s. kílómetragjald) skal hún fara eftir hlutlægum viðmiðunum.

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

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

¹⁵⁸ Í samræmi við 16. gr. reglugerðar nr. 564/2011 ákvarðar PFS árlega ávöxtunarkröfu fjármagns (WACC) sem fjarskiptafyrirtæki skulu miða við í útreikningum sínum.

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

Tafla 7.1. Algengustu gerðir leigulína Mílu¹⁵⁹

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

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

461. Ofangreindar gjaldskrár skulu endurskoðaðar eigi síðar en fyrir árslok 2016 og síðan árlega í samræmi við uppfærslu framangreindra kostnaðargreininga í samræmi við þróun magns og kostnaðar. Nýjar heildsölugjaldskrár fyrir stofnlínuhluta leigulína taka ekki gildi fyrr en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni.

7.4.6 Kostnaðarbókhald

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

¹⁵⁹ Ekki er um tæmandi upptalningu að ræða á vörum sem falla undir viðkomandi markað.

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

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

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

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

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

7.5 Mat á áhrifum kvaða

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

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

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

471. PFS álitur kvöð um jafnræði ekki óþarflega íþyngjandi, enda eðlileg krafa til fyrirtækis á borð við Mílu sem er hluti af Símasamstæðunni, sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á fjölmörgum undirmörkuðum fjarskipta. Frá síðustu greiningu hyggst PFS bæta við kvöðum um að Míla geri gæðaviðmiðunarsamninga, yfirlýsingu um gæðatryggingu og birti opinberlega mælingu á lykilframmistöðuþáttum, auk þess sem kveðið er á um tiltekna tímafresti varðandi upplýsingagjöf vegna nýframkvæmda, uppfærslu leigulínukerfa og yfirfærslu yfir í næstu kynslóðar net sem Míla þarf að gæta að. Þetta hefur í för með sér umsýslu og kostnað fyrir Mílu, en að mati PFS eru þessir þættir nauðsynlegir til að tryggja virkni jafnræðiskvaðarinnar og eru í fullu samræmi við þróunina í Evrópu.

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

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

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

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

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

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