



**Samráð um breytingar á mati á umtalsverðum markaðsstyrk
í Rangárþingi eystra á markaði 3b, mati á því hvort
Ljósleiðarinn og Tengir teljast hrein heildsölufyrirtæki og
breyting á útfærslu kvaðar um tilkynningu
jarðvegsframkvæmda og gildistöku þeirrar kvaðar gagnvart
nýjum aðilum**

(Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)

23. janúar 2024

Efnisyfirlit

1	INNGANGUR.....	3
2	MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Í RANGÁRÞINGI EYSTRÁ Á MARKAÐI 3B	5
2.1	UMFJÖLLUN UM MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Í RANGÁRÞINGI EYSTRÁ Í INNANLANDSSAMRÁÐI FRÁ 15. SEPTEMBER 2023	5
2.2	LEIÐRÉTTAR FORSENDUR OG NIÐURSTAÐA FST.....	6
3	UPPFÆRT MAT Á ÞVÍ HVORT LJÓSLEIÐARINN OG TENGIR TELJIST HREIN HEILDSÖLUFYRIRTÆKI	7
3.1	INNGANGUR.....	7
3.2	BREYTT NIÐURSTAÐA FST HVAÐ VARÐAR STÖÐU LJÓSLEIÐARANS OG TENGIS SEM HREINNA HEILDSÖLUFYRIRTÆKJA OG NÁNAR UM STÖÐU MÍLU HVAÐ ÞAÐ VARÐAR.....	8
3.3	MAT Á ÞVÍ HVORT HIN BREYTTA NIÐURSTAÐA HAFI ÁHRIF Á ÁLAGÐAR KVAÐIR Á LJÓSLEIÐARANN OG TENGIR	8
4	KVÖÐ UM TILKYNNINGU JARÐVEGSFRAMKVÆMDA, TILKYNNINGARFREST OG GILDISTAKA ÞEIRRAR KVAÐAR GAGNVART NÝJUM AÐILUM.....	11
4.1	INNGANGUR.....	11
4.2	BREYTING Á ÚTFÆRSLU KVAÐAR UM TILKYNNINGU JARÐVEGSFRAMKVÆMDA	12
4.3	STYTTRI TILKYNNINGARFRESTUR	12
4.4	BREYTING Á GILDISTÖKU KVAÐAR OG ÚTFÆRSLU KVAÐAR UM TILKYNNINGU JARÐVEGSFRAMKVÆMDA Á NÝJA AÐILA.....	12

1 Inngangur

1. Þann 15. september 2023 efndi Fjarskiptastofa (FST) til samráðs um fyrri hluta frumdraga markaðsgreiningar á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang (markaður 3a) og miðlægan aðgang (markaður 3b) með fasttengingu. Náðu þau frumdrög til greininga á viðkomandi þjónustumörkuðum, landfræðilegrar greiningar og útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á fjölmörgum landfræðilegum mörkuðum.

2. Þann 29. nóvember 2023 var efnt til samráðs um seinni hluta frumdraga umræddrar markaðsgreiningar, þ.e. að því er varðar lýsingu á samkeppnisvandamálum, ákvörðun um hvort aðilar með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylla lagaákvæði til að teljast vera hrein heildsölufyrirtæki og útfærslu á kvöðum á þau fyrirtæki sem teljast að mati FST vera með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum.

3. Í ljósi athugasemda sem bárust úr fyrra samráðinu, sem og í ljósi uppfærðra heildsölugagna vegna fyrri hluta ársins 2023, rannsakaði FST hvort framangreind sjónarmið og gögn myndu einhverju breyta varðandi útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á einhverjum hinna fjölmörgu landfræðilegu markaða málsins. FST bárust uppfærð heildsölugögn frá markaðsaðilum fyrir fyrri hluta ársins 2023 í október sl. Niðurstaða um útbreiðslu neta um mitt ár 2023 lágu þá hins vegar ekki fyrir. FST hafði heldur ekki nýrri upplýsingar um tengingar um farnetsbeina en bætti þeim tengingum við tengingar um fastanet fyrir lok júní 2023 á sama hátt og gert var fyrir fastanetstengingar fyrir lok 2022. Upplýsingar um tengingar um farnetsbeina voru frá því í apríl 2023 og lágu þær upplýsingar því nær upplýsingum frá júní 2023 en desember 2022.

4. Niðurstaða framangreindrar rannsóknar var á þá leið að ástæða þótti til að breyta mati á umtalsverðum markaðsstyrk á þremur landfræðilegum mörkuðum málsins, þ.e. í Súðavíkurreppi, Vopnafjarðarhreppi og Fljótsdalshreppi. Hins vegar taldi FST, eftir ítarlega viðbótarrannsókn, ekki réttmætar ástæður til að breyta matinu varðandi Seltjarnarnesbæ.

5. Við nánari skoðun á athugasemdum markaðsaðila og eftir frekari upplýsingaöflun hefur FST nú gögn sem sýna fram á það að samkeppnisaðstæður eru með öðru sniði á markaði 3b í Rangárþingi eystra en áður var talið, og hyggst FST í samræmi við þær upplýsingar ekki útnefna Mílu þar með umtalsverðan markaðsstyrk, eins og frumdrögin gerðu ráð fyrir.

6. Í ljósi athugasemda sem bárust frá Mílu, Símanum og Nova við framangreint samráð um seinni hluta markaðsgreiningardraganna, sem stóð frá 29. nóvember 2023 til 3. janúar 2024, rannsakaði FST betur hvort Ljósleiðarinn og Tengir starfi á smásölustigi fjarskipta og teljist þannig ekki uppfylla lagaskilyrði 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að geta talist hrein heildsölufyrirtæki, en FST hefur úr takmarkaðra kvaðasafni yfir að ráða ef félög teljast í slíkri stöðu. Niðurstaða FST er að félögin uppfylli ekki umrætt lagaskilyrði, en að það leiði sem áður ekki til þess að FST hafi í hyggju að mæla fyrir um frekari kvaðir á félögin en fram komu í frumdrögunum. Í upphaflegum markaðsgreiningardrögum var Míla hins vegar ekki talin uppfylla umrætt lagaskilyrði vegna eignatengsla við fjarskiptafyrirtæki innan EES-svæðisins sem stundar smásölustarfsemi í fjarskiptum, eða svokallað eigendaskilyrði og leggur FST ekki til breytingu á því mati hér. Eftir nánari skoðun um starfsemi Ljósleiðarans og Tengis kom einnig í ljós að Míla uppfyllir heldur ekki umrætt skilyrði um smásölustarfsemi hér á landi til þess að teljast hreint heildsölufyrirtæki, sbr. nánar hér síðar í kafla 3.2.

7. Samhliða samráði um fyrri hluta markaðsgreiningarinnar þann 15. september 2023, tók FST ákvörðun um að leggja kvaðir á Mílu til bráðabirgða á viðkomandi mörkuðum, sem voru í samræmi við þær kvaðir sem höfðu hvílt á Mílu frá því að úrskurður úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP) féll þann 29. desember 2022. Ástæðan var sú að ÚFP hafði markað úrskurði sínum gildistíma til þess dags. Taldi FST nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á Mílu þar til lokaákvörðun um markaðsgreiningu þá sem nú er á lokametrinum myndi liggja fyrir. Var bráðabirgðaákvörðuninni markaður gildistími fram að nýrri ákvörðun en þó ekki lengur en til 1. mars 2024.

8. Uppfærð markaðsgreining, ásamt drögum að viðauka B, sem hefur að geyma athugasemdir markaðsaðila í báðum framangreindum samráðum og afstöðu FST til þeirra, ásamt drögum að lokaákvörðun í málinu, liggur nú fyrir. Auk þess er verið að leggja lokahönd á enska þýðingu þessara viðamiklu skjala. Til stóð að hefja formlegt 30 daga samráð við Eftirlitstofnun EFTA (ESA) og aðrar fjarskiptaeftirlitstofnanir á EES-svæðinu fyrir lok janúar, þannig að endanleg ákvörðun FST gæti litið dagsins ljós eigi síðar en 1. mars nk. Það viðbótarsamráð sem nú er efnt til mun þó óhjákvæmilega seinka endanlegri ákvörðun í málinu um nokkrar vikur og er nú stefnt að lokaákvörðun í málinu fyrir lok mars nk.

9. Því kemur til greina að taka nýja bráðabirgðaákvörðun til að brúa framangreint bil. Hins vegar telur FST ekki þörf á því þar sem úrskurður ÚFP í málinu nr. 1/2023 frá 20. desember 2023 er að mati FST skýr um að ekki komi til kvaðalaus tímabils gagnvart Mílu þar til endanleg ákvörðun FST liggur fyrir í þeirri markaðsgreiningu sem hér er til meðferðar. Berist mótbárur frá markaðsaðilum við þann skilning FST mun FST þó taka nýja bráðabirgðaákvörðun fyrir 1. mars nk. til að brúa umrætt bil og eyða þar með mögulegri réttaróvissu. Með umræddum úrskurði vísaði ÚFP kærnum Mílu og Ljósleiðarans á framangreindri bráðabirgðaákvörðun FST frá, á þeim forsendum að um væri að ræða bráðabirgðaákvörðun í stjórnsýslumáli sem enn væri ólokið með endanlegri stjórnsýsluákvörðun.

10. Að ofangreindu virtu hefur skjal þetta að geyma umfjöllun um breytta samkeppnisstöðu í Rangárþingi eystra á markaði 3b, sem hér með er lögð fram til viðbótarsamráðs, samhliða breyttri niðurstöðu um það hvort Ljósleiðarinn og Tengir teljist uppfylla lagaskilyrði 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast vera hrein heildsölufyrirtæki og hvort sú niðurstaða muni hafa áhrif á þær kvaðir sem FST hafði í hyggju að leggja á þau félög í samráðsskjalinu frá 29. nóvember sl. Ennfremur hyggst FST gera smávægilegar breytingar á útfærslu kvaðar um tilkynningu á jarðvegsframkvæmdum, styttingu á tilkynningarfrestinum niður í 3 mánuði og hvenær slík kvöð tekur gildi gagnvart aðilum sem slík kvöð hefur ekki hvílt á fram til þessa.

11. Það afmarkaða viðbótarsamráð sem hér er efnt til mun standa í 14 daga eða til 6. febrúar nk. Í 53. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta segir að áður en FST taki ákvörðun í tengslum við markaðsgreiningar skuli stofnunin efna til innanlandssamráðs um frumdrög sín og veita hagsmunaaðilum rétt til umsagnar innan hæfilegra tímamarka sem skulu ekki vera skemmri en 30 dagar, nema í undantekningartilvikum. Viðbótarsamráð þetta er það þriðja í tengslum við markaðsgreiningardrög þau sem hér er til meðferðar. Hin samráðin tvö hafa staðið yfir samtals í yfir 70 almanaksdaga. Þar sem viðbótarsamráð þetta er umfangslítið og varðar afar afmarkaða þætti greiningarinnar en felur ekki í sér fullburða markaðsgreiningu, telur FST nægja að efna til 14 daga samráðs um þá. Er þá m.a. haft í huga að draga málið ekki lengur en

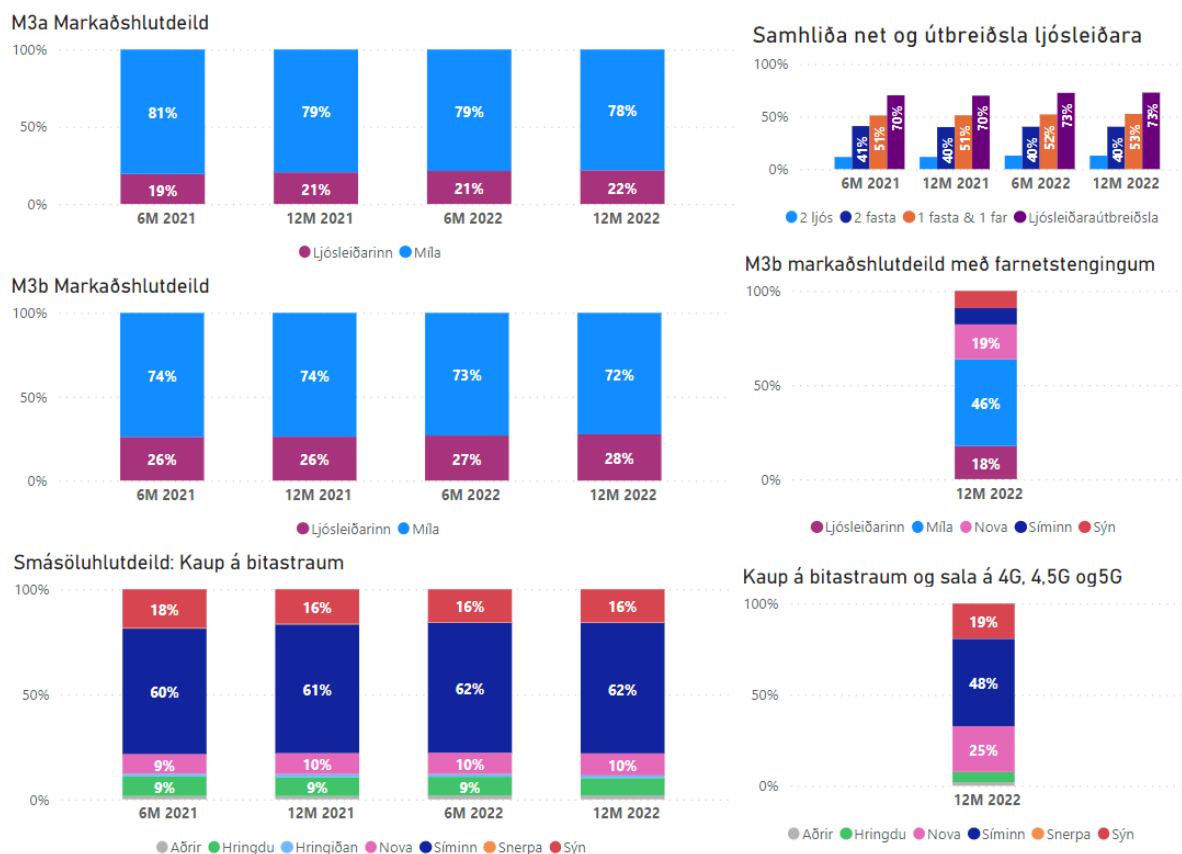
nauðsynlegt, en á sama tíma að tryggja að markaðsaðilar hafi hæfilegan tíma til andmæla. Því telur FST að undantekningarákvæðið í 53. gr. reglugerðarinnar eigi við um þetta samráð.

2 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk í Rangárþingi eystra á markaði 3b

12. Í ljósi upplýsinga sem fram komu um aðstæður á markaði 3b í Rangárþingi eystra í athugasemdum markaðsaðila í innanlandssamráði sem fram fór dagana 15. september til 16. október 2023 og frekari gagna sem FST hefur aflað, telur FST nauðsynlegt að skoða hvort ástæða sé til að breyta fyrri niðurstöðu FST um að Míla teljist með umtalsverðan markaðsstyrk í sveitarfélaginu.

2.1 Umfjöllun um mat á umtalsverðum markaðsstyrk í Rangárþingi eystra í innanlandssamráði frá 15. september 2023

13. Eftirfarandi umfjöllun var í kafla 6.3.27 um Rangárþing eystra:



„Í Rangárþingi eystra var heildarfjöldi bitastraumstenginga um 990 í árslok 2022, þar af um 630 í fastaneti og 360 tengingar í straumfæddum farnetsbeinum, en 396 sumarhús eru skráð í sveitarfélaginu. Míla er að bjóða VDSL þjónustu á svæðinu og var hlutfall VDSL af heildarfjölda bitastraumstenginga 13% en Míla veitir einnig bitastraumsþjónustu um eigin ljósleiðaraheimtaugar. Þá veitir Ljósleiðarinn bitastraumsþjónustu um eigin heimtaugar. Hringdu, Nova, Síminn og Sýn veita farnetsþjónustu á svæðinu.“

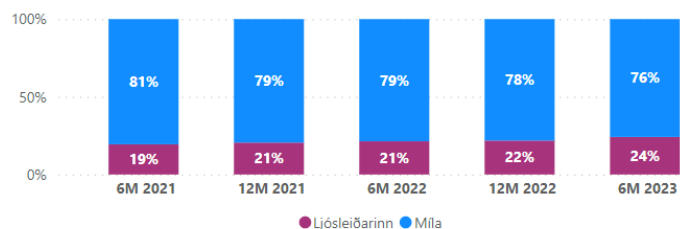
Míla hefur sterka stöðu í sveitarfélaginu á markaði 3a en ljósleiðaranet Ljósleiðarans takmarkast við þéttbýlið á Hvolsvelli. Vísast til fyrri kafla varðandi Rangárþing eystra á markaði 3a um nánari upplýsingar um stöðu og þróun neta.

Þó farnet veiti einhverja samkeppni á bitastraumsmarkaði er hlutdeild Mílu 46% í árslok 2022 að teknu tilliti til farneta. Telja verður þá hlutdeild umtalsverða og ólíkleg til að minnka svo markvert nemi á líftíma greiningarinnar. Meta verður Mílu sem sterkara fyrirtæki í ljósi aðgangshindrana og samkeppnisstyrks. Sömuleiðis þegar hlutdeild Mílu er metin í samhengi við hlutdeild Símans, 48%, en FST telur að greina megi einkenni lóðréttar samþættingar Mílu og Símans a.m.k. að hluta til sem styrkir stöðu Mílu í sveitarfélaginu. Verður að telja aðgang að bitastraumskerfum Mílu sé nauðsynlegan fyrir smásölusamkeppni í sveitarfélaginu.

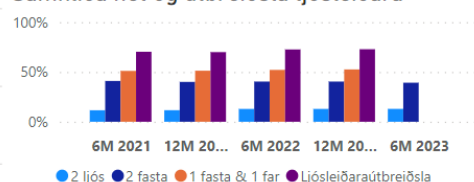
FST útnefnir því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í Rangárþingi eystra og telur því nauðsynlegt að leggja á viðeigandi kvaðir á fyrirtækið í sveitarfélaginu.“

2.2 Leiðréttar forsendur og niðurstaða FST

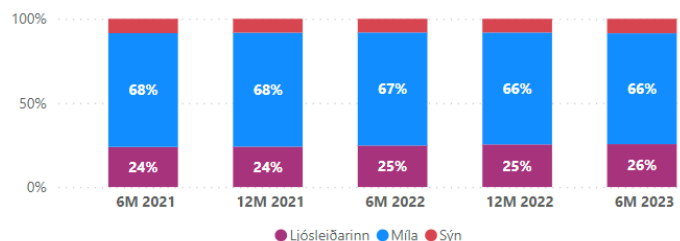
M3a Markaðshlutdeild



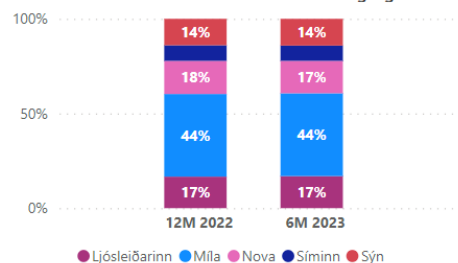
Samhliða net og útbreiðsla ljósleiðara



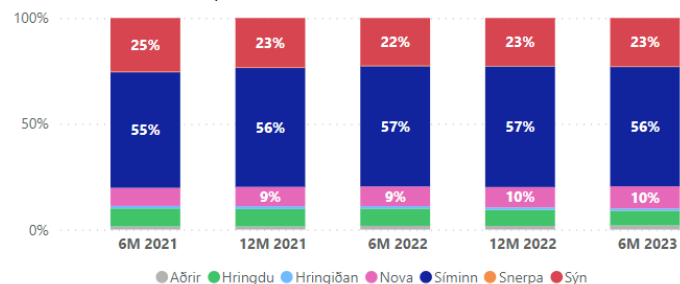
M3b Markaðshlutdeild



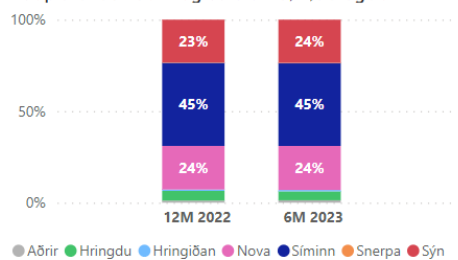
M3b markaðshlutdeild með farnetstengingum



Smásöluhlutdeild: Kaup á bitastraum



Kaup á bitastraum og sala á 4G, 4.5G og 5G



14. Í athugasemdum Mílu vegna fyrsta innanlandsráðs FST kom fram að Sýn hafi verið með bitastraumbúnað á P2P neti Mílu í dreifbýlinu, en uppbygging þess nets naut styrkja í átakinu „Ísland ljóstengt“, auk þess sem sveitarfélagið lagði fram fé til fjármögnunar á verkefninu ásamt íbúum með stofnframlagi. Þetta kom ekki fram í gögnum Sýnar og þar sem ekki er gerður greinarmunur á ytri og innri sölu Mílu í þeirra gögnum kom þetta heldur ekki fram í þeirra gögnum á augljósan hátt. Við nánari skoðun á gögnunum sést að Míla selur nokkuð fleiri ljósleiðaraheimtaugar en bitastraumstengingar um ljósleiðara, sem staðfestir

þessa ytri sölu Mílu í sveitarfélaginu. Markaðshlutdeild Sýnar um mitt ár 2023 var um 8%. FST hefur nú fengið staðfest hjá Ljósleiðaranum að fyrirtækið hafi tekið við rekstri bitastraumsbúnaðar Sýnar í sveitarfélaginu og upplýst FST um fjölda tenginga um síðustu áramót sem er í samræmi við þær bitastraumstengingar sem Sýn rak um mitt ár 2023.

15. Ljóst er að þessar upplýsingar kalla á endurskoðun á stöðunni á markaði 3b í þessu sveitarfélagi. Samkvæmt gögnum um mitt ár 2023, að teknu tilliti til þessara breytinga, var Míla með 66% markaðshlutdeild í bitastraumi um fastanetstengingar en 44% þegar tengingar um farnetsbeina eru teknar með. FST telur að opinn aðgangur að P2P ljósleiðaraneti Mílu í dreifbýlinu sé mjög mikilvægur og stuðli að aukinni samkeppni á markaði 3b.

16. Að teknu tilliti til ofangreinds og áhrifa farneta á samkeppni í sveitarfélaginu metur FST samkeppni vera orðna virka á markaði 3b í Rangárþingi eystra eða verði það a.m.k. á líftíma greiningarinnar. Þær kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3b í sveitarfélaginu verða því afnumdar. Þessi breyting hefur ekki áhrif á niðurstöðu FST á markaði 3a í sveitarfélaginu en staðfestir mikilvægi þess að Míla haldi áfram að veita opinn heildsöluaðgang að heimtaugum í sveitarfélaginu, sérstaklega þann P2P aðgang sem veittur er í dreifbýlinu en það má ekki búast við að byggist upp samhliða net, a.m.k. ekki á næstunni.

3 Uppfært mat á því hvort Ljósleiðarinn og Tengir teljist hrein heildsölufyrirtæki

3.1 Inngangur

17. Í kafla 7.3.1 í frumdrögum þeim sem fóru í samráð þann 29. nóvember sl. er fjallað með almennum hætti um ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga um hrein heildsölufyrirtæki. Í kafla 7.3.2 er að finna frumniðurstöðu FST um það hvort Míla teljist uppfylla skilyrði ofangreinds ákvæðis til að teljast hreint heildsölufyrirtæki. Í köflum 7.3.3 og 7.3.4 er að finna slíka umfjöllun um Ljósleiðarann og Tengir. Í uppfærðum drögum (viðauki A) verður svo fjallað um stöðu Austurljóss í þessu sambandi. Það er skemmst frá því að segja að Austurljós uppfyllir augljóslega ekki framangreint lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki þar sem félagið starfar sannarlega bæði á heildsölu- og smásölustigi fjarskipta.

18. Í framangreindri 59. gr. fjarskiptalaga er að finna ákvæði um hrein heildsölufyrirtæki, en ef fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk telst uppfylla skilyrði ákvæðisins hefur FST takmarkaðri valkosti varðandi útfærslu kvaða en ef félag uppfyllir ekki umrædd lagaskilyrði. Uppfylli félag lagaskilyrðin stendur FST aðeins til boða að leggja á kvaðir um aðgang, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

19. Í 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga kemur fram að til að fjarskiptafyrirtæki teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast vera hrein heildsölufyrirtæki megi viðkomandi félag ekki starfa á neinum smásölumarkaði fyrir fjarskiptaþjónustu, heldur aðeins á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu. Það sama á við um ráðandi eigendur slíkra fjarskiptafyrirtækja og mega þeir þá ekki starfa á smásölustigi fyrir fjarskiptaþjónustu innan EES-svæðisins, sbr. a-lið 1. mgr. 44. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.

3.2 Breytt niðurstaða FST hvað varðar stöðu Ljósleiðarans og Tengis sem hreinna heilðsöluþyrirtækja og nánar um stöðu Mílu hvað það varðar

20. Eins og fram kemur í kafla 7.3.2 í frumdrögunum var Míla ekki talin uppfylla ákvæði a-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga, sbr. ákvæði a-liðar 1. mgr. 44. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar þar sem Ardian, meirihlutaeigandi Mílu, á fjarskiptaþyrirtæki á Spáni og í Þýskalandi sem starfa á smásöluþyrirtæki fyrir fjarskiptaþyrirtæki í þeim ríkjum og þ.a.l. innan EES-svæðisins (eigendaskilyrðið). Hins vegar lagði FST ekki mat á það hvort Míla starfar á smásöluþyrirtæki hér á landi, þar sem ljóst var að Míla uppfyllti ekki framangreint eigendaskilyrði. Í ljósi gagna sem FST hefur aflað frá Mílu er hins vegar ljóst að Míla stundar starfsemi á smásöluþyrirtæki fjarskipta á þyrirtækjamaarkaði hér á landi, þar sem Míla selur fjarskiptaskiptaþyrirtæki til þyrirtækja sem ekki teljast fjarskiptaþyrirtæki, og telst því heldur ekki uppfylla það skilyrði ákvæðisins.

21. Það var hins vegar niðurstaða FST í frumdrögunum að Ljósleiðarinn og Tengir uppfylltu framangreint lagaákvæði til að teljast hrein heilðsöluþyrirtæki. Í kjölfar athugasemda frá Mílu, Símanum og Nova, sem töldu að félögin veittu þyrirtækjum, öðrum en fjarskiptaþyrirtækjum, fjarskiptaþyrirtæki á smásöluþyrirtæki, kallaði stofnunin eftir viðskiptamannalistum frá félögunum. Þar kom í ljós að félögin tvö stunda vissulega slíka smásöluþyrirtæki á fjarskiptamörkuðum og því hyggst FST breyta um afstöðu hvað þetta varðar. Ljósleiðarinn og Tengir teljast því að mati FST ekki uppfylla lagaskilyrði 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hrein heilðsöluþyrirtæki.

22. Það er því niðurstaða FST að Míla, Ljósleiðarinn, Tengir og Austurljós uppfylli ekki lagaskilyrði til þess að teljast hrein heilðsöluþyrirtæki.

3.3 Mat á því hvort hin breytta niðurstaða hafi áhrif á álagðar kvaðir á Ljósleiðarann og Tengir

23. Þar sem Míla var í frumdrögunum ekki talin uppfylla lagaskilyrði til þess að teljast hreint heilðsöluþyrirtæki stóð FST því fullt kvaðasett til boða gagnvart því þyrirtæki. Hins vegar ákvað FST að beita ekki fullu kvaðasetti og lagði til að gagnsæiskvöð, kvöð um bókhaldslegan aðskilnað og kvöð um færslu kostnaðarbókhalds yrði ekki viðhaldið á þeim landfræðilegu mörkuðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á. Þess má svo geta að allar kvaðir verða felldar niður á Mílu á landfræðilegum mörkuðum þar sem um 80% landsmanna búa.

24. Hins vegar lagði FST til að lögð yrði á Mílu kvöð um eftirlit með verðskrá í formi kostnaðargreindra verða vegna aðgangs að hýsingu og rorum og lagnaleiðum hjá félaginu á markaði 3a, en t.d. ekki hvað varðar verð fyrir heimtaugaleiguna eða bitastraumsaðganginn sjálfan þar sem eingöngu var lögð á kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Þetta er eina kvöðin sem til stendur að leggja á Mílu sem ekki hefði verið heimilt að leggja á félagið ef félagið teldist vera hreint heilðsöluþyrirtæki.

25. Á Ljósleiðarann og Tengir hafði FST í hyggju að leggja á félögin kvöð um aðgang, jafnræði og réttláta og sanngjarna verðlagningu á þeim landfræðilegu mörkuðum á mörkuðum 3a og 3b þar sem þau félög teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þetta eru allt kvaðir sem heimilt er að leggja á fjarskiptaþyrirtæki sem teljast vera hrein heilðsöluþyrirtæki.

26. Þar sem Ljósleiðarinn og Tengir teljast ekki hrein heilðsölufyrirtæki eftir frekari rannsókn á þeim skilyrðum sem þurfa að vera uppfyllt, kemur til skoðunar hvort ástæða sé til að kveða á um frekari kvaðir á þau félög. Að mati FST eru ekki forsendur til að leggja umfangsmeiri kvaðir á þau félög en til stendur að leggja á Mílu. Eins og fyrr greinir felast þær kvaðir sem FST hyggst leggja á Mílu, umfram þær kvaðir sem unnt er að leggja á félög sem teljast hrein heilðsöluþvöðir, í kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi kostnaðargreindra verða fyrir aðgang að hýsingu og rörum og lagnaleiðum.

27. Kemur þá til skoðunar hvort viðeigandi sé að bæta slíkum kvöðum á Ljósleiðarann og Tengir. Kvaðir munu hvíla á félögunum varðandi réttláta og sanngjarna verðlagningu varðandi aðgang að hýsingu og rörum og lagnaleiðum. Þar sem áframhaldandi kvöð mun hvíla á Mílu varðandi kostnaðargreind verð fyrir afurðir þessar telur FST að óþarft sé, og í raun ekki í samræmi við meðalhóf, að leggja slíkar kvaðir á félögin, þar sem unnt væri að fylgjast með því hvort verð félaganna séu réttlát og sanngjörn með því að beita verðsamanburði við kostnaðargreind verð Mílu fyrir slíkar afurðir og bregðast við ef um frávik er að ræða. Ljóst er að viðurhlutaminna er að viðhalda kvöðum eins og þessum á Mílu, sem hefur framkvæmt slíkar kostnaðargreiningar áður, en að leggja þær á nýja aðila.

28. Þá má benda á að framangreind kostnaðargreiningarkvöð vegna aðgangs að rörum og lagnaleiðum er ekki lögð á Mílu í Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra, þó félagið teljist vera þar með umtalsverðan markaðsstyrk í á markaði 3a, þar sem samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er orðin umtalsverð.

29. Á grundvelli g-liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga¹ var frumniðurstaða FST að leggja á Ljósleiðarann og Tengir kvöð að um aðgang að hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu nauðsynlega til að stuðla að aukinni ljósleiðaravæðingu, en að mati FST veitir 48. gr. fjarskiptalaga heimild til þess að leggja slíkar aðgangskvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Með tilkomu nýrra upplýsinga og breyttra aðstæðna ber hins vegar einnig að líta til 47. gr. fjarskiptalaga sem fjallar um kvöð um aðgang að mannvirkjum.

30. Ákvæði 1. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga fjallar um að FST geti lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra samkeppni og gangi gegn hagsmunum endanotenda.

31. Ástæðan fyrir því að nú ber að líta til 47. gr. fjarskiptalaga er vegna þess að FST leit svo á að félögin uppfylltu skilyrði þess að teljast hrein heilðsölufyrirtæki en samkvæmt 2. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga getur FST aðeins lagt á kvaðir samkvæmt 48. gr. og 50. gr. þegar um er að ræða hrein heilðsölufyrirtæki, auk kvaðar um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Þá ber að líta til þess að samkvæmt 5. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga skal fyrst líta til þess hvort kvaðir um aðgang að mannvirkjum skv. 47. gr. geti dugað sem hófleg leið til að stuðla að samkeppni og

¹ 48. gr. fjarskiptalaga fjallar um aðgang að netum og þjónustu en samkvæmt henni getur FST mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri þjónustu, þ.m.t. að fjarskiptafélög hýsi eða samnýti tengda aðstöðu með öðrum hætti.

tryggja hagsmuni endanotenda áður en ákvörðun er tekin um beitingu aðgangskvaðar samkvæmt 48. gr.

32. Af framangreindu er ljóst að mikilvægt er, áður en ákvörðun er tekin um beitingu 48. gr., að FST meti hvort kvaðir um aðgang að mannvirkjum skv. 47. gr. fjarskiptalaga geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda. Þar sem ekki er heimilt að leggja kvöð samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga á hrein heildsölufyrirtæki, kom framangreint mat ekki til umfjöllunar varðandi Tengir og Ljósleiðarann í síðara samráðsskjalinu frá 29. nóvember 2023.

33. Í því samhengi athugast að í kafla 7.5.2.3 síðara samráðsskjalsins, þar sem fjallað var um samkeppnisvandamál á markaði 3a, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsöluþjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerrri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun.

34. Samkvæmt frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum gerir 47. gr. smærri fjarskiptafyrirtækjum kleift að leggja sín eigin net án þess að þurfa að fara í sérstaka mannvirkjagerð. Til dæmis gæti aðgangur að rörum og lagnaleiðum verið mjög gagnlegur við uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta þar sem það sparar fjarskiptafyrirtæki vinnu við skurðgröft og dregur jafnframt úr þeim óþægindum sem síendurteknar framkvæmdir geta valdið. Enn fremur kemur fram að áhersla sé lögð á að skoða þessa kvöð á undan öðrum í samræmi við þau markmið frumvarpsins að stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta og auka samkeppni milli neta.²

35. Af framangreindu leiðir að FST telur nauðsynlegt til þess að uppfylla markmið fjarskiptalaga, þ.m.t. til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem hún hefur ekki átt sér stað og jafnvel að stuðla að uppbyggingu samhliða ljósleiðarneta þar sem það getur reynst hagkvæmt, að leggja þá kvöð á Tengir og Ljósleiðarann að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að mannvirkjum, þ.m.t. að rörum og lagnaleiðum, á þeim landfræðilegu mörkuðum er félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

36. Varðandi mat á því hvort kvöð um aðgang að mannvirkjum skv. 47. gr. fjarskiptalaga geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda ber að áréttta það mat FST að kvöð um aðgang að mannvirkjum taki ekki á öllum greindum samkeppnisvandamálum, en í 48. gr. fjarskiptalaga kemur fram að FST geti mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur. Líkt og kemur fram í kafla 7.5.2.3. samráðsskjalsins telur FST að bæði Tengir og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða eftir atvikum á 3b, eða bjóða

² Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 47. gr.

aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

37. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að aðgangur að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga, dugi ekki til til þess að mæta greindum samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði gagnvart Ljósleiðaranum og Tengir á þeim svæðum þar sem félögin teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Hins vegar telur FST mikilvægt að leggja slíkar kvaðir á félögin á viðkomandi markaði 3a á þeim svæðum meðfram kvöð um aðgang að netum og þjónustu, til að freista þess að stuðla að ljósleiðaravæðingu þeirra svæða sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd eða aðeins að hluta og jafnvel til þess að stuðla að innviðasamkeppni á þeim svæðum sem það er fjárhagslega raunhæft. FST viðheldur því þeirri aðgangskvöð sem kveðið var á um á Ljósleiðarann og Tengir í síðara samráðsskjalinu á markaði 3a, en leggur auk þess á félögin kvöð um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga, með sama hætti og ráð er fyrir gert varðandi Mílu.

4 Kvöð um tilkynningu jarðvegsframkvæmda, tilkynningarfrest og gildistaka þeirrar kvaðar gagnvart nýjum aðilum

4.1 Inngangur

38. Í kafla 8.3.2.6 hvað varðar Mílu, kafla 9.3.2.3 hvað varðar Tengir og kafla 10.3.2.3 hvað varðar Ljósleiðarann í frumdrögum þeim sem fóru í samráð þann 29. nóvember 2023 var lögð eftirfarandi kvöð á fyrirtækin:

Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft leggur FST þá kvöð á NN að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. NN er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef NN leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar.

Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir NN verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirliggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá *hvaða hús*).

39. Tilgangur ofangreindrar kvaðar er eins og fram kemur í fyrstu setningu hennar að stuðla að aukinni útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem þá skortir og efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta með því að gera fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu skylt að bjóða samnýtingu jarðvegsframkvæmda. Með því er samkeppnisaðilum ráðandi fyrirtækis auðveldað að koma inn á slíkt svæði og veita ráðandi aðila samkeppni á grundvelli eigin innviða.

4.2 Breyting á útfærslu kvaðar um tilkynningu jarðvegsframkvæmda

40. FST hyggst bæta við kvöðina eftirfarandi skilyrðum:

Svo kvöð um samnýtingu jarðvegsframkvæmda komi að notum og sé sanngjörn í þeim tilgangi að efla útbreiðslu ljósleiðaraneta og hvetja til innviðasamkeppni gildir kvöðin ekki á þeim svæðum þar sem fyrirliggjandi eru innviðir, lagnaleiðir, eða rör, í eigu annars fjarskiptafyrirtækis en hins ráðandi, sem gætu nýst slíkum aðila til lagningu ljósleiðara í samkeppni við hið ráðandi fjarskiptafyrirtæki.

4.3 Styttri tilkynningarfrestur

41. Töluvert hefur borið á óánægju meðal markaðsaðila með umtalsverðan markaðsstyrk sem fá á sig umrædda kvöð um tilkynningu framkvæmda. FST skoðaði vel hvort unnt væri að fella kvöðina brott. Hins vegar telur FST að kvöð þessi sé ennþá mikilvæg til að stuðla að ljósleiðaraútbreiðslu á þeim svæðum sem slík útbreiðsla hefur ekki farið fram, og eftir atvikum að stuðla að innviðasamkeppni þar sem slíkt er raunhæft. Eins og fram kemur í kafla 4.2 hér að framan hyggst FST breyta texta kvaðarinnar til að draga úr mögulegum neikvæðum áhrifum hennar.

42. Auk framangreinds leggur FST til að tilkynningarfresturinn verði stytur enn frekar úr 4 mánuðum, eins og frumdrögin gerðu ráð fyrir, í 3 mánuði, vegna framkvæmda á þeim svæðum þar sem kvöðin á við. Tilgangur þess er einnig að draga úr mögulegum neikvæðum áhrifum slíkrar kvaðar, en ljóst er að framkvæmdatími er alla jafna skammur hér á landi og undirbúningur og skipulagning jarðframkvæmda er oft unnin hratt. Langur tilkynningarfrestur gæti því verið hamlandi á slíkar framkvæmdir.

4.4 Breyting á gildistöku kvaðar og útfærslu kvaðar um tilkynningu jarðvegsframkvæmda á nýja aðila

43. Með tilliti til sanngirnis og meðalhófs, í ljósi þess að nú eru lagðar kvaðir á aðra aðila en fyrrum einkaréttarhafa fjarskipta, munu kvaðir um tilkynningu jarðvegsframkvæmda á ljósleiðarann og Tengir ekki taka gildi fyrr en 6 mánuðum eftir gildistöku ákvörðunar í kjölfar markaðsgreiningar þessarar.

44. Kvöð um auglýsingu og mögulega samframkvæmd jarðvegsvinnu og niðurlögn fjarskiptalagna er nýmæli í rekstri og samningum þessara aðila. Það er að mati FST í samræmi við meðalhóf að gefa aðilum, sem bæði eru nýrri samkeppnisaðilar fyrrum einkaréttarhafa og eru að fá á sig kvaðir í fyrsta sinn, 6 mánaða aðlögunartíma til að koma upp ferlum upplýsingagjafar og undirbúa samninga um samnýtingu framkvæmda, sérstaklega þar sem fyrirvari auglýsinga hefur verið stytur úr 6 mánuðum sem áður giltu um þessa kvöð í 3 mánuði.