

Fjarskiptastofa,
b.t. Guðmann Bragi Birgisson,
gudmann@fjarskiptastofa.is

Reykjavík, 16. október 2023

Efni: Athugasemdir Nova við frumdrög að markaðsgreiningum

1. Inngangur

Þann 15. september sl. birti Fjarskiptastofa (FST) frumdrög að markaðsgreiningu á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur, þ.e. markaði 3a og 3b eins og nánar er lýst í tilkynningu FST. Samhliða var óskað eftir sjónarmiðum fjarskiptafyrirtækja og annarra hagsmunaaðila um drögin.

Í umfjöllun hér að neðan eru athugasemdir Nova ritaðar í þeirri kaflaröð sem fram kemur í markaðsgreiningu FST. Markaðsgreiningin er mjög umfangsmikið skjal sem nær yfir rúmlega 2000 málsgreinar. Ekki reyndist mögulegt, innan þess tímaramma sem settur var, að kafa til botns um alla þætti í þeirri greiningu sem fram kemur í drögunum, þeim heimildum og forsendum sem að baki búa o.s.frv. Ekki er því farin sú leið hér að gera athugasemdir við einstakar málsgreinar, heldur er almennt fjallað um megin kafla greiningarinnar. Við yfirferð draganna fær Nova þó ekki annað séð en að mikil vinna hafi verið lögð í greininguna og fagleg vinnubrögð hafi þar verið höfð að leiðarljósi.

Í tilkynningu FST kemur einnig fram að drög að viðeigandi kvöðum, sem eftir atvikum byggja á þeirri greiningu sem nú er til samráðs, muni verða lögð fram til sérstaks samráðs innan fáeinna vikna. Með vísan til framangreinds áskilur Nova sér því rétt til að fjalla nánar um einstök atriði í markaðsgreiningu FST á síðari stigum þegar í ljós kemur hvort og hvers konar kvaðir FST hyggst setja á einstök fjarskiptafyrirtæki og á einstökum mörkuðum.

2. Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða

Við á umfjöllun greiningarinnar er rætt um þá nýjung að fyrirhugað sé að internetþjónusta um farnet, í þeim tilvikum þegar þjónustuna er veitt í hærri gæðum (þ.e. með kynslóð 4G eða nýrri), sé nú hluti af markaði 3b. Nova ítrekar fyrri athugasemdir sínar um þetta, þar sem gerð hefur verið grein fyrir því hvers vegna Nova telur að ekki sé sú staðganga á milli internetþjónustu á farneti og internetþjónustu um aðgangsnet að ástæða sé til þess að fella þá þjónustu undir skilgreiningu á markaði 3b.

Til viðbótar þeim skýringum sem Nova hefur áður sett fram er við að bæta að í aðgangsnetum er boðið uppá fleiri tegundir af bitastraumsþjónustu, þ.e. að auki Voip og IP-TV, en slíkt þekkist lítið í farnetslausnum. Þá má einnig segja að á pólitískum vettvangi sem kalla mætti hina opinberu markaðssetningu hefur áhersla á ljósleiðara verið með þeim hætti að farnetsþjónusta hafi verið töluð niður. Þetta sést t.d. í verkefninu Ísland Ljóstengt sem og í öðrum verkefnum sem lýst er í markaðsgreiningu FST, m.a. í lið 1181.

Að mati Nova er það hluti af þeirri vinnu, þegar staðganga er metin, að viðhorf neytenda séu metin og umhverfisþættir skoðaðir, en að mati Nova hefur sú mikla ljósleiðaraherferð sem fram fer á mörgum vígstöðum að hluta leitt til þess að í huga margra neytenda sé sú tengileið „sú eina rétta“ til lengri tíma fyrir netþjónustu heimila.

Nova bendir á að með hliðsjón af núverandi tækni er aðeins að hluta hægt að bera farnets- og fastanetsþjónustu saman í gæðum. Staðgöngumat byggir einnig á mörgum þáttum sem virða þarf heildstætt en mestu skiptir í þessu samhengi að hugsanlegar staðgönguþjónustur séu metnar m.t.t. hugsanlegrar eftirspurnarstaðgöngu, þ.e. frá sjónarhóli neytenda. Inn í slíkt mat hljóta því að blandast atriði á borð við væntingar neytenda útfrá markaðssetningu, áformum stjórnvalda tengd uppbyggingu neta undir fjarskiptaþjónustu o.fl.

Eins og fram hefur komið hjá Nova þá eru upplýsingar um internetþjónustu í farnetum ekki greindar í dag með þeim hætti að skráð sé umfang viðskipta niður á endabúnað og staðsetningu á hverjum tíma, en slíkt er líklega nauðsynlegt til gagnaöflunar um nauðsynlega markaðsgreiningu. Að mati Nova væri æskilegt að FST myndi gefa út leiðbeiningar um skilgreiningu á gagnasöfnun vegna þessa. [..]

Ljóst er að Síminn og Míla hafa mótað um árabíl það vöruframboð sem hefur verið í boði á fjarskiptamarkaði, sem fyrst og fremst var sniðið að því að þjóna Símasamsteypunni vel. Mjög óljóst er hvaða heildsöluvörur eru í boði milli Símans og Mílu í dag og tilheyra þeim samningi sem gerður hefur verið milli þeirra og ýmsum spurningum um útfærslur því ekki auðsvarað. Með tilfærslu burðarnets Símans (MPLS) til Mílu mætti t.d. gera ráð fyrir því að Síminn geti ekki lengur keypt A1 þjónustu af Mílu heldur þyrfti að kaupa A3 eða A4 (með interneti) til

Þess að geta boðið þær smásöluvörur sem fyrirtækið selur (t.d. Heimilispakkann). Mjög fáar ef einhverjar breytingar hafa orðið á vöruframboði eða verðskrá Mílu (til lækkunar á þjónustu) eftir að Ardian keypti félagið.

[..]

3. Samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði fast aðgangs- og breiðbandsþjónustu

Í umfjöllun um stöðu Símans er þess getið að lítið beri á Símanum í farnetshluta hans (samhengið skrifað á þann hátt að 3b innihaldi þegar farnetshluta). Að mati Nova gefur auga leið að áherslur Símans hafa verið gífurlegar á vöndlamarkaði þar sem Heimilispakkinn hefur gegnt lykilhlutverki og verið í boði eftir ýmiskonar tilboðsleiðum í formi inngöngutilboða svo eitthvað sé nefnt. Heimilispakkinn hefur ekki verið í boði með farnetslausnum sem skýrir einnig hvers vegna farnetshluti er vart mælanlegur í samhengi markaðarins hjá Símanum. [..]

Í þessu samhengi, en einnig heilt yfir varðandi umfjöllun í markaðsgreiningu FST, vill Nova benda á að víða er gripið svo til orða að samkeppni eða virk samkeppni sé fyrir hendi á einstökum mörkuðum að því er virðist fyrst og fremst með hliðsjón af því að tveir eða fleiri keppinautar séu á viðkomandi markaði. Eins og FST er vitaskuld ljóst þá ræðst virkni þeirrar samkeppni sem hugsanlegt er að ríki á markaði af mun fleiri þáttum en fjölda þeirra fyrirtækja sem á markaði eru. Vel þekkt eru samkeppnisleg vandkvæði á tvíkeppnis- og fákeppnismörkuðum þar sem virk samkeppni nær sér ekki á strik vegna tilhneigingar fyrirtækja til meiri eða minni samstillingar sem eftir atvikum byggir eingöngu á markaðsgerðinni. Ákvæði 45. gr. fjarskiptalaga sér fyrir þessu með því að heimila setningu kvaða á fyrirtæki sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks, eitt sér eða með öðrum. Nova gengur útfrá því að tekið verði tillit til aðstæðna af þessu tagi við álagningu kvaða þegar þar að kemur, eftir því sem þörf krefur og forsendur teljast fyrir á grundvelli markaðsgreiningarinnar.

4. Skilgreining heildsölumarkaða

Á heildsölumarkaði 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu er sérstaklega tekið fram að „*leigutaki geti valið hvaða þjónustu hann veiti og hafi tryggða eða næga afkastagetu í fullnægjandi gæðum*“.

Að mati Nova er óljóst hvort í þessu felst að hægt sé að fara fram á að ljósleiðarinn (dark fiber) skuli sem slíkur falla undir þessa notkun leigutaka. Komið hefur fram að Míla og Ljósleiðarinn bjóði þá þjónustu með afar takmörkuðum hætti en Tengir bjóði slíka þjónustu og Míla nýti á þeirra neti þá þjónustu umtalsvert. [..]

Þjónustutækifæri þriðja aðila eru því mjög mismunandi eftir því hvaða aðili hefur lagt ljósleiðara í jörðu, og því tæplega hægt að segja að hægt sé að leigja aðgangslaggi til heimila (markaður 3a) af Mílu þar sem fyrirtækið hefur borið við tæknilegum ómöguleika í þeim efnum. Að mati Nova er því ólíklegt að ætla að nýi fyrirtæki muni keppa á þessum markaði í bráð.

Í þeim tilvikum þar sem sveitarfélög og aðrir álíka aðilar hafa farið í lagningu ljósleiðara má segja að viss aðgangshindrun sé til staðar sem felst í skorti á þekkingu aðila um mikilvægi upplýsingatækni til að hægt sé að veita skilvirka þjónustu á slíkum innviðum. [..]

Nova hefur ekki aðrar athugasemdir um niðurstöðu FST um þennan hluta markaðarins.

Á heildsölumarkaði um bitastraum 3b (mismunandi aðgangstækni varðandi heildsölumarkað miðlægs aðgangs) er nú lagt til að farnetslausnir tilheyri umræddum markaði. Í svari við lið 2 hér að ofan kemur fram afstaða Nova um þá fyrirætlan og varðar staðgöngu á internetþjónustu. Vera kann að hér sé verið að hlaupa of hratt og ætti frekar að miða við næstu kynslóð, þ.e. 5G, neta þegar „network slicing“ virkni hefur verið útfærð, en þá væri hægt að „tryggja“ með meiri líkum þau gæði sem endanotandi ætti að eiga von á líkt og oftast er reynt að gera í aðgangsnetum.

Hvað varðar lágmarksviðmið, þ.e. að ekki sé miðað t.d. við ADSL lausnir, þá telur Nova rétt að miða við að ef netlausn geti borið IPTV þjónustuna (ekki eingöngu multicast) þá telji hún með á þessum markaði, en að mati Nova er sú þjónusta enn mjög mikilvæg þegar litið er til bitastraumsþjónustu og þá sérstaklega þegar reynt er að keppa á þeim markaði með annarskonar lausnum. IPTV þjónustuna hefur því veruleg áhrif á val neytenda sem horfa þarf til þegar staðgangi er metin. Hönnun stærstu aðgangsneta á Íslandi, þ.e. Mílu og Ljósleiðarans, hefur miðað að miklu leiti við að geta annað og sinnt þörfum þess hluta markaðar.

Almennt hefur verið litið svo á að vöruframboð í heildsölu flokkist niður í bitastraumsþjónusturnar Internet, IPTV og VOIP. [..] Að mati Nova er þörf á þessari aðgreiningu til að koma í veg fyrir að kostnaður annarrar bitastraumsþjónustu og þá helst IPTV þjónustu sé ekki undir verðlögð til að hygla stærsta smásölukaupandanum, en Nova telur að sú staða getið þegar verið uppi.

5. Landfræðileg skilgreining markaða

Miklar breytingar eru lagðar til af hálfu FST um landfræðilega skilgreiningu markaða. Að mati Nova hefur ágætlega verið staðið að röksemdafærslu fyrir

Þessari breytingu og greinilegt er að mikil undirbúningsvinna hefur verið unnin til að komast að þeirri niðurstöðu sem lagt er upp með, þ.e. að skipta landinu upp í markaðssvæði út frá sveitarfélögum. Gagnlegar upplýsingar um aðferðir þessu tengt eru í umfjöllun um þekktar aðferðir í Evrópu. Nova vill þó koma á framfæri þeirri athugasemd að endanleg útfærsla gagnaöflunar þarf að vera vel útfærð til að vera ekki of íþyngjandi í vinnu fjarskiptafyrirtækja, en eins og fyrr hefur komið fram er það einkum á sviði farnets þar sem gögn eru í dag ekki nægilega aðgengileg þegar litið er til staðsetningar.

Nova gerir ráð fyrir því að mat FST um skiptingu landsins eftir sveitarfélögum sé vel ígrunduð en óskar eftir leiðbeiningum um hvaða forsendur skulu nýttar í þeim efnum. Almennt eru upplýsingar um sveitarfélög ekki nýttar í rekstri Nova en þjóðskrá með viðeigandi upplýsingum um einstaklinga og lögaðila eru vel kunn. Flokkun eftir sveitarfélögum mætti því gjarnan styðjast við skráningu eins og er að finna í almennum þjóðskrárupplýsingum. Þá væri einnig æskilegt að fá leiðbeiningar um hvernig líta beri á farnetsþjónustuna ef hún mun tilheyra markaði 3b, þ.e. hvernig haga skuli aðstæðum þar sem þjónustusvæði senda kann að vera milli sveitarfélaga.

6. Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3a og 3b

[..]

Í umfjöllun um breiddarhagkvæmni er fjallað um Heimilispakka Símans og hvað hann innifelur. Ekki er minnst á samhengi hans við farsímaþjónustu sem fyrirtækið býður. Þó svo að farsímaþjónusta sé ekki sem slík inni í pakkanum þá eru 10X áhrif pakkans að mati Nova það mikil að þau jafngilda því að sú þjónusta sé að auki hluti pakkans. Viðskiptavinir Símans geta ekki fengið 10X áhrifin í farsíma nema með því að kaupa Heimilispakkann og mjög hátt hlutfall einstaklinga í viðskiptum hjá Símanum að nýta þá leið.

Í umfjölluninni er talað um áhrif Nato leiðara á möguleika Ljósleiðarans, sem að mati Nova eru lítil í samhengi við þá aðstöðu sem Míla hefur yfir að ráða, en í þeirri umfjöllun var ekki nefnd sú staða að við flutning MPLS-nets Símans til Mílu styrktist staða Mílu bæði á þann hátt að vera með öflugra burðarnet ásamt því að hafa af þeirri þjónustu enn öruggari tekjur þar sem að auki var hægt að nýta það nýja tækifæri til einföldunar á eldra stofnneti Mílu.

Að mati Nova er staða Ljósleiðarans allt önnur þegar litið er til kaupa á innviðum af Sýn, en að mati Nova voru flestir þeir innviðir sem þar voru keyptir komnir á tíma og þarfnast mikillar uppfærslu til að nýtast í samkeppninni. Ljósleiðarinn er því mögulega á leið inn í mjög áhættusaman rekstur þar sem mikið af viðskiptunum getur glatast vegna þeirra breytinga sem fara þarf í.

Skil heildsölufyrirtækja á fjarskiptamarkaði eru að breytast. Míla sem er stærsti heildsalinn á markaði fyrir þjónustu til heimila og fyrirtækja um aðgangsnét á nú og rekur internetgátt og heildstæðara burðarnet en áður. Óljóst er hvaða áhrif það mun hafa á markaði að Míla og Ljósleiðarinn munu bæði bjóða internet-gáttar þjónustu og geta þá bætt enn frekar vöndlun til að efla sína samkeppnisstöðu t.d. með vöndlun á aðgangsneti, bitastraumsþjónustu og nú internetþjónustu. [..]

Nova gerir athugasemdir við þá niðurstöðu á markaði 3b þ.e. að virk samkeppni sé til staðar, eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningar, á öllum umræddum stöðum í kafla 6.3.45. Vísast um þetta til þess sem að ofan segir um þetta efni, en einnig telur Nova að um ofmat sé að ræða á áhrifum farneta á markaðinn. Mat á áhrifum farnets Mílu eru ekki skoðuð sérstaklega, en gera má ráð fyrir að ef yfirlýsingar Mílu um uppbyggingu 5G farnets ganga eftir muni yfirburðir Mílu einnig ná yfir þann hluta markaðarins innan tíðar. Hætta er á því að verði farið of geyst í afléttingu kvaða á Mílu muni það draga verulega úr mögulegum samkeppnisstyrk á markaði um farnet og hafa því enn neikvæðari áhrif en bara á markað 3b.

7. Niðurlag

Sú markaðsgreining sem hér er til umfjöllunar er mjög viðamikil og sýnir með skýrum hætti að samkeppni fyrirtækja á heildsölustigi fjarskipta á Íslandi er lítil og ekki að vænta mikilla breytinga í þeim efnum. Staða Mílu á markaði er mjög sterk, þar sem tryggt hefur verið langtímaviðskiptasamband félagsins við stærsta smásala landsins, félagið hefur sérstöðu hvað varðar aðstöðu og er vel fjármagnað. Vænta má þess að áfram verði mikill gangur í uppbyggingu ljósleiðara af hálfu Mílu, bæði á nýjum svæðum þar sem slík þjónusta er ekki til staðar, sem og í þéttbýli þar sem þegar hafa verið lögð net. Nokkuð hefur komið á óvart hversu litlar breytingar hafa verið t.d. í vöruframboði Mílu eftir söluna til Ardian og óljóst er með hvaða hætti þjónustusamningur milli Mílu og Símans er útfærður m.t.t. núverandi vöruframboðs.

Sú svæðaskipting sem lagt er upp með getur gefið betri mynd af hverju og einu markaðssvæði á hverjum tíma og ætti að flýta fyrir viðbragði FST um aðgerðir bæði hvað varðar afléttingu og setningu kvaða. Leikreglur á markaði þurfa að vera skýrar og þeim beitt til að tryggja jafnræði og aðgang að nauðsynlegum innviðum fyrir smásölumarkaði.

Áfram þarf að vanda til verka og að mati Nova þarf að fara varlega í afléttingu kvaða í þeim sveitarfélögum þar sem markaðsstyrkur aðila er mjög mikill til að stuðla að aukinni samkeppni á markaði sem þegar einkennist af mikilli samþjöppun.

Á smásölumarkaði hafa ýmis konar vöndlar verið áberandi. Vöndlun með tilboðum geta komið sér vel fyrir neytendur til skemmri tíma en hættu er á að ef vöndlar fela í sér undirboð muni smásölum fækka og samkeppni því minnka. Því er mikilvægt er að viðhalda góðu þjónustuframboði til smásala á samkeppnishæfum verðum og nota til þess kvaðir sé sú leið talin vænleg til árangurs.

Virðingarfyllst,

f.h. Nova hf.

Gunnar A. Ólafsson