

Fjarskiptastofa

Suðurlandsbraut 6

105 Reykjavík

Trúnaðarmál

Reykjavík 16. október 2023,

Umsögn og athugasemdir Ljósleiðarans ehf. við drög að markaðsgreiningu fyrir markaði 3a og 3b

I. Almennar athugasemdir

- (1) Skjal þetta hefur að geyma athugasemdir Ljósleiðarans ehf. (Ljósleiðarinn) við drög að markaðsgreiningu á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaðir 3a/2016 og 3b/2016) (málsnúmer: 2022020045) (hér eftir vísað til sem „markaðsgreining“).
- (2) Í upphafi vill Ljósleiðarinn benda á að sá tími sem markaðsaðilum er ætlaður til þess að fara yfir drögin er mjög naumt skammtaður að mati félagsins. Markaðsgreiningin telur rúmlega 540 blaðsíður og hefur að geyma hvort tveggja umfangsmikla og flókna greiningu á mikilvægum fjarskiptamörkuðum. Athugasemdir Ljósleiðarans eru settar fram með þeim fyrirvara að félagið telur þann tímaramma sem gefinn hefur verið til þess að fara yfir markaðsgreininguna, forsendur hennar og ályktanir af hálfu Fjarskiptastofu eru ófullnægjandi til þess að hægt sé að fara yfir forsendur hennar, tölfræðileg gögn og greina og taka afstöðu til þeirra fjölmörgu atriða sem um er fjallað í greiningunni. Áskilur Ljósleiðarinn sér því rétt til þess að koma að frekari athugasemdum og ábendingum við drögin. Félagið telur drögin og samráðsferlið mikilvægt. Er bæði óheppilegt og óæskilegt að atvik sem tengist fyrri markaðsgreiningu, skapi þrýsting í tíma á að ljúka nýrri markaðsgreiningu, sem kemur þá niður á gæðum hennar og trúverðugleika. Að mati Ljósleiðarans skiptir sá þrýstingur á að ný markaðsgreining liggi fyrir minna máli en að nægilegur tími gefist fyrir alla sem málið varða geti komið fram með málefnaleg sjónarmið og athugasemdir.



- (3) Fjallað hefur verið um þá fjarskiptamarkaði sem eru til skoðunar í markaðsgreiningu þessari í all nokkrum ákvörðunum Samkeppniseftirlitsins og Fjarskiptastofu. Þar ber hæst ákvörðun nr. 5/2021 sem nú hefur verið ógilt að hluta af úrskurðarnefnd um fjarskipta- og póstmál. Nú hefur Fjarskiptastofa tekið bráðabirgðaákvörðun nr. 9/2023 til að viðhalda kvöðum á Mílu hf. að öðru leyti og til bráðabirgða þar til lokaákvörðun um markaðsgreiningu liggur fyrir. Þá bráðabirgðaákvörðun hefur Míla kært og einnig Ljósleiðarinn. Er því líklegt að einhverjar tafir skapist meðan úrskurðarnefndin hefur þá kæru til meðferðar.
- (4) Samkeppniseftirlitið hefur nýlega tekið tvær samrunaákvörðanir er varða markaði 3a og 3b. Einkenni samrunamála að þar fer fram greining á stöðu markaða þar sem metið er m.a. hvort samruni leiði af sér að hvort markaðsráðandi staða samrunaaðila muni verða til eða hún styrkjast. Þannig er í samrunamálum, ólíkt mörgum öðrum málum sem samkeppnisyfirvöld rannsaka, verið að horfa til framtíðar sem snúa að viðkomandi mörkuðum.
- (5) Athygli vekur að niðurstaða Samkeppniseftirlitsins um landfræðilega markaði í tveimur samrunamálum. Hið fyrra er, nr. 16/2023, Kaup Ardian á öllu hlutfé í Mílu ehf. af Símanum hf. (Ardian). Í málinu vísaði Samkeppniseftirlitið til fyrri úrlausna á fjarskiptamarkaði þar sem miðað var við að hinn landfræðilega markað sem landsbundinn og hann því afmarkast af Íslandi. Í því samhengi fjallaði Samkeppniseftirlitið um ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 5/2021 þar sem Fjarskiptastofa taldi ekki rétt að miða mörk samkeppnissvæða við nettilhögun samrunaaðila (Mílu) heldur fremur við mörk tiltekinna sveitarfélaga þar sem aukin samkeppni ríkti, og sveitarfélög endurspegluðu eðli málsins samkvæmt uppbyggingu fjarskiptaneta keppinauta Mílu að þessu leyti þótt staðan kynni að vera breytileg innan þeirra. Sagði Samkeppniseftirlitið að ný afmörkun og breytt aðferðafræði Fjarskiptastofu með því að leggja vægari kvaðir á Mílu á tilteknum samkeppnissvæðum kynni að vera til marks um mögulega þrengri eða smærri skilgreinda landfræðilega markaði fyrir fjarskiptaþjónustu í greiningum stofnunarinnar í náinni framtíð. Ætti það að minnsta kosti og mögulega við um heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang um heimtaugar og miðlægan aðgang fyrir bitastraum við framleiðslu fjarskiptaþjónustu. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafði það þó ekki þýðingu í samrunamálinu hvort landfræðilegur markaður sé skilgreindur með víðtækari eða þrengri hætti eins og áður sagði. Skipti máli í þessu samhengi að Míla nýtur verulegrar útbreiðslu fyrir aðgangsneta, stofnnet, sendastaði og farsímadreifikerfi um landið allt, og er starfsemi fyrirtækisins því landsbundin og landsdekkandi. Þá nái fyrirhugaður gagnaflutningur Mílu um útlandatengingar og/eða slíkar samsettar heildstæðar vörur út fyrir landsteinana. Að mati Samkeppniseftirlitsins hefði samruninn í för með sér styrkingu á stöðu félagsins á mörkuðum. Jafnvel þó dregið hafi verið úr hluta af þeim skaðlegu áhrifum sem hefðu að óbreyttu orðið af samrunanum ef ekki hefði komið til íhlutunar er það engu að síður staðreynd að Míla eftir samrunann, hefur styrkt stöðu sína verulega, burt séð frá því hvort sem miðað væri við þrengri landfræðilega markaði afmarkaða við svæðisbundna útbreiðslu annarra, eða með víðtækari hætti við landið allt. Að mati Ljósleiðarans er hvorki fjallað um þessa styrkingu Mílu á mörkuðum þeim sem eru til skoðunar í þessu ljósi né reynt að meta áhrif þeirra á



markaði greiningarinnar. Það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Síminn og Míla eru í markaðráðandi stöðu.

- (6) Þá hefur Samkeppniseftirlitið fjallað um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar hf. í samrunaákvörðun nr. 37/2023 (Stofnnet Sýnar). Við skilgreiningu á landfræðilegum mörkuðum benti Samkeppniseftirlitið á að í umfjöllun um áhrif samrunans á heildsölumörkuðum fyrir stofnlínur og lúkningarhluta leigulína, þ.m.t. um markaðshlutdeild og samþjöppun, væri aðallega miðað við landið allt. Hið sama myndi einnig gilda um skilgreinda þjónustumarkaði fyrir heimtaugaaðgang, bitastraumstengingar og útlandatengingar. Þótt þróunin í markaðsgreiningum fjarskiptaréttar virðist vera á þá leið að meta samkeppnisaðstæður á smærri svæðum m.a. vegna aukinnar útbreiðslu smærri staðbundinna aðgangsneti enda þeir fráliggjandi markaðir gagnaflutnings um stofnlínur og lúkningarhluta leigulína. Vegna þessa hefur það ekki áhrif á niðurstöðu samrunamálsins hvort miðað sé við að umræddir þjónustumarkaðir séu landsbundnir eða hvort þeim megi skipta í smærri samkeppnissvæði. Hér er á sama hátt bent á takmarkaða þýðingu þess að skipta landinu niður í smærri landfræðilega markaði enda verði að meta gagnvirkni og samspil aðlægra og fráliggjandi markaða. Telur Ljósleiðarinn að m.a. framangreind ummæli til marks um það að jafnvel þó svo Fjarskiptastofa leggi nú mikla áherslu á að horfa til þrengri skilgreininga á landfræðilegum mörkuðum með það að leiðarljósi að geta betur metið samkeppnisaðstæður staðbundið, kann slíkt að draga úr vægi annarra þátta sem jafnvel ráða meiru um markaðsstyrk og getu fyrirtækja til þess að beita sér í samkeppni. Það er m.a. skoðun Ljósleiðarans að þrenging landfræðilegra markaða nái ekki að leysa þau fjölmörgu samkeppnislegu vandamál sem stafa af yfirburðastöðu Mílu sem félagið hefur nú öðlast með nýfengnum yfirráðum yfir farnet sem fram til þess hafði sérstaklega verið staðsett innan Símans auk þess að hafa í höndum einkakaupasamning með tryggingu fyrir 80% af öllum viðskiptum Símans á fráliggjandi smásölumörkuðum til næstu rúmlega 20 ára. Markaðsaðgerðir og háttsemi Símans á smásölu og heildsölumörkuðum hafa og munu hafa verulega áhrif á stöðu og styrk Mílu á heildsölumörkuðum. Er skemmst að minnast bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 30/2023 til bráðabirgða vegna sennilegs brots Símans á samkeppnislögum með því að synja Nova um heildsölu og dreifingu á Símanum Sport sem inniheldur útsendingar á ensku úrvalsdeildinni í knattspyrnu eða enska boltanum. Sýnir framangreind ákvörðun hve afdrifarík og mikil áhrif hver geta markaðsaðila er til að stýra og stjórna framboði á sjónvarpsþjónustu og fjarskiptaþjónustu með markaðsaðgerðum s.s. vöndlun, sölusynjun og áhrifa slíkra aðgerða á viðskipti á undirliggjandi heildsölumörkuðum.
- (7) Þá er vert að benda á að það er niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að með samruna Ljósleiðarans og hluta reksturs Sýnar vegna kaupa á stofnneti verði ekki til markaðsráðandi staða eða slík staða að styrkjast á skilgreindum mörkuðum málsins. Þá hafi rannsókn Samkeppniseftirlitsins ekki leitt í ljós önnur möguleg áhrif á samkeppni, s.s. skaðleg lóðrétt áhrif eða samsteypuáhrif, sem raski samkeppni að öðru leyti með umtalsverðum hætti og væru því hvorki forsendur né tilefni til þess að íhlutast vegna samrunans. Ljósleiðarinn telur mikilvægt að framangreind



niðurstaða sé höfð í huga við mat að stöðu aðila á mörkuðum 3a og 3b í þessari markaðsgreiningu.

- (8) Þar sem Kaup Ardian á Mílu voru talin fela í sér mjög skaðleg áhrif á samkeppni að óbreyttu setti Samkeppniseftirlitið samrunanum veruleg skilyrði, s.s. með því að gerðar voru breytingar á langtíma þjónustusamningi Mílu og Símans, þær helstar að kaupskylda (sem Fjarskiptastofa nefnir ranglega „einkarétt Mílu til að veita Símanum heildsölubjónustu“ (bls. 26 í markaðsgreiningu) var lækkuðu úr 100% niður í 80% sem „gerir Símanum kleift að leita til annarra aðila með allt að 20% af heildsölubjónustu á sviðum þar sem Míla hefur hvað sterkasta stöðu, s.s. á þeim mörkuðum sem hér eru til umfjöllunar“. Mat á áhrifum þessara einkakaupa og bindingu eru að mati Ljósleiðarans ekki gerð fullnægjandi skil í markaðsgreiningunni. Sú lóðréttá samtvinnum eða samþætting sem af þessum samningi leiðir er bæði skaðleg og vanmetin í markaðsgreiningunni. Í reynd er hvergi að finna neina heildstæða greiningu á þýðingu þessarar kaupskyldu á heildsölumarkaði þá sem Ljósleiðarinn starfar á í samkeppni við Mílu, en hér síðar í skjalinu verða færð rök fyrir því að framangreint leiðir til enn meiri markaðsstyrks Mílu en gert er ráð fyrir í markaðsgreiningunni.
- (9) Þá er lítið fjallað um raunáhrif þess að Síminn flutti RAN-kerfi yfir til Mílu og hvernig sú aðgerð styrkir stöðu Mílu á fjarskiptamörkuðum en með flutningnum er komin fram heildsöluaðili sem einn hefur yfir að ráða á landsvísu bæði farneti og fastaneti. Framangreind umráð gefa Mílu tækifæri til aðgerða á mörkuðum sem enginn annar aðili getur svarað til lengri eða skemmri tíma. Flutningur á farnetum yfir til Mílu sem beinlínis var framkvæmdur í tengslum við sölu á fyrirtækinu til Ardian, styrkir mjög stöðu Mílu á öllum þeim mörkuðum sem markaðsgreining þessi nær til. Skýtur þetta skökku við, sérstaklega í ljósi þeirrar niðurstöðu Fjarskiptastofu að nú sé m.a. sú staða uppi að staðganga sé milli farneta og fastanet á t.d. markaði 3b.
- (10) Að mati Ljósleiðarans er það verulegur ágalli að ekki er fjallað um í tengslum markaðar 4 (stofnlínnumarkað) við aðliggjandi markaði 3a og einkum markað 3b. Þó hér sé fyrst og fremst verið að fjalla um markaðsgreiningu markaða 3a og 3b telur Ljósleiðarinn það ekki farsæla leið að fjalla nánast ekkert um tengsl milli markaða 3a og 3b annarsvegar og markaðar 4 hins vegar. Að mati Ljósleiðarans eru tengsl og víxlverkanir þessara markaða veruleg. Þá skiptir þar mjög miklu máli að á markaði 4 er Míla í yfirburðastöðu. Nægir í þessu sambandi að benda á að forsenda aðgangs að markaði 3a og 3b, er á mörgum stöðum algerlega háður aðgangi að stofnlínukerfi Mílu á markaði 4. Að mati Ljósleiðarans eru tengsl og áhrif markaðar 4 og markaði þessarar greiningar augljós. [...]¹. Þann 20. desember 2021 birti Fjarskiptastofa frétt á heimasíðu sinni þar sem áréttað var að kvaðir á markaði 4 ættu við um IP/MPLS net Mílu. Fjarskiptastofa dró þessa áréttingu til baka með ákvörðun 3/2022. IP/MPLS net Mílu er undirstaða undir aðgangsleið 3 og 4 á markaði m3b og því skýr tengsl milli markaðs 3 og markaðs 4. Framangreind tengsl sýna mikilvægi þess að

¹ Trúnaðarmál



tengsl þessara markaða séu metin í heild og að víxláhrif þeirra hver á annan séu tekin með við mat á stöðu aðila á mörkuðum.

- (11) Þá telur Ljósleiðarinn mikilvægt að Fjarskiptastofa taki til athugunar og meti áhrif nýlegra boðaðra tæknibreytinga af hálfu Mílu og áhrif þeirra á markaði 3b. Samkvæmt gildandi kvöðum um jafnfræði á markaði 3b skal Míla tilkynna um þróun aðgangspjónustu Mílu með ekki skemmri frest en 3 mánuðum. Míla tilkynnti í lok ágúst um nýja þjónustu, 10x byggt á nýrri tækni, XGS-PON og hóf veitingu þjónustunnar fyrir 1. október sl. Í fréttatilkynningu Mílu með Nokia dags 16.10.2023 kemur m.a. fram að Míla muni uppfæra allt aðgangsnét sitt fyrir lok 2024 í XGS-PON og búnaður styðji jafnframt 25G-PON – „The deployment, which includes the upgrade of existing Nokia fiber access nodes and optical line terminals, will be completed in 2024“² [...]³. Ljósleiðarinn telur að Fjarskiptastofa þurfi að skoða þessa hegðun Mílu í samhengi við markaðsgreininguna og gildandi kvaðir.
- (12) Í markaðsgreiningunni er engin efnisleg umfjöllun um bráðabirgðaákvörðun Fjarskiptastofu 9/2023. Að mati Ljósleiðarans er ekki hægt að kveða á um í bráðabirgðaákvörðun að aðlögunarfrestir vegna þeirra kvaða sem boðað er að felldar verði niður á grundvelli nýrrar markaðsgreiningar, byrji að líða við dagsetningu bráðabirgðarákvörðunarinnar. Slíkt fer út fyrir tilgang og eðli bráðabirgðaákvörðunar sem að mati kæranda getur ekki falið annað í sér en að viðhalda óbreyttu ástandi þar til ný endanlega stjórnvaldsákvörðun er tekin.

II. Sérstakar athugasemdir

1. Inngangur

- (13) Í drögum að markaðsgreiningu fyrir markaði 3a og 3b er nokkuð einkennandi að þar er að finna fyrirferðamikla umfjöllun um greiningu á tækni og hverjum markaði og hvaða búnaður og net tilheyri hverjum markaði eða hluta hans. Hins vegar skortir nokkuð á að fjallað hafi verið um boðaðar aðgerðir og tækni sem markaðsaðilar hafa t.d. boðað að séu í farvatninu, sbr. það sem að framan er nefnt (s.s. XGS-PON plön 10x) og möguleg áhrif þeirra á markaði, hér sér í lagi með tilliti til framboðsstaðgöngu. Vel þekkt er að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu sjái sér hag í því að fresta fjárfestingum þangað til að ljóst sé hvert markaðurinn er að stefna. Markaðsráðandi aðili hefur meiri slagkraft en samkeppnisaðilar í þessu efnum, stærri fjárhag, meiri fjárfestingagetu og aðdrætti. Þessi slagkraftur Mílu hefur aukist verulega að mati Ljósleiðarans með kaupum Ardian enda hefur félagið boðað miklar fjárfestingar á komandi árum. Þá hefur félagið tryggt sér mjög sterka stöðu með samningnum við Símann þar sem félaginu eru tryggð 80% af öllum heildsölu kaupum Símans fyrir smásölumarkaði þess félags, færsla eigna frá Símanum til Mílu sem

² <https://www.globenewswire.com/news-release/2023/10/16/2760725/0/en/Nokia-and-Mila-bring-10G-broadband-to-Iceland-with-fiber-network-upgrade.html>

³ Trúnaðarmál



leiða til þess að félagið hefur ný yfir að ráða tveimur netum á mörkuðum, farneti og fastaneti, en það gefur félaginu enn meira svigrúm til þess þróa lausnir og tækni sem samkeppnisaðilar á heildsölumarkaði geta ekki komið sér upp. Þá leiðir nýtt bylgjulengdarkerfi Mílu, sem er komið í rekstur, ásamt XGS-PON plönum (10x) til sömu áhrifa.

- a. Að mati Ljósleiðarans mun ný vara Mílu, 10x, og ný tækni, XGS-PON sem styður enn frekar við aukna bandvidd í aðgangsneti Mílu, leiða til þess að markaður 3b mun færast í átt að meiri notkun á aðgangssleið 3. Til að styðja við allt að 10G sambönd í aðgangslagi þurfa fjarskiptafyrirtæki að uppfæra samtengingar á aðgangssleið 1 úr 10G samtengingum í stærri samböndum, s.s. 40G eða 100G. Það getur falið í sér töluverðan kostnað. IP/MPLS net Mílu er undirstaðan undir aðgangssleið 3. Ljósleiðarinn hefur ítrekað bent á að IP/MPLS net Mílu er á markaði 4 (stofnlínnumarkaði). Fjarskiptastofa hefur áréttað að það sé einnig skoðun Fjarskiptastofu, en Fjarskiptastofa dróg þá áréttingu til baka með ákvörðun, þar sem ÚFP hafði úrskurðað að áréttingin væri stjórnvaldsákvörðun. Ekki hefur því fengist efnisleg niðurstaða í það, að mati Ljósleiðarans, að IP/MPLS net Mílu tilheyri markaði 4.
- (14) Míla hefur nú tæknilega getu til að notfæra sér farnetstækni til að stýra enn frekar ljósleiðaravæðingu sinni, t.a.m. á landsbyggðinni.
- b. Með færslu á RAN-i Símans til Mílu munu innri kaup á samböndum í farsímasenda færast á hendur Mílu (frá Símanum) sem afleiðing af því að farsímadreifikerfi eru nú í eigu Mílu. Ólíklegt er að Míla muni beina þeim viðskiptum til ytri aðila nema þar sem Míla á ekki ljósleiðara. Viðkomandi sambönd tilheyra í dag mörkuðum fyrir leigulínur. Fyrirséð er, vegna 5G uppbyggingar, að þessi markaður muni vaxa hratt, bæði hvað varðar gæði, verð og þjónustuvæði. Einnig er fyrir séð að þessi markaður (fyrir sambönd í farsímadreifikerfi) mun hafa víðtæk áhrif á aðra markaði s.s. fyrir ljósleiðaraheimtaugar, bitastraum yfir ljósleiðaraheimtaugar og markað fyrir IP/MPLS kerfi.
 - c. Míla getur hagað uppbyggingu sinni á 5G sendum og uppbyggingu á sínu eigin IP/MPLS kerfi til að halda aftur af fjárfestingum í ljósleiðara uppbyggingu þar sem samkeppni er minni og einbeint sér að því að byggja upp ljósleiðarakerfi sitt þar sem samkeppni er meiri.

Að mati Ljósleiðarans er þörf á að unnið sé betur úr framangreindum atriðum.

2. Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða

- a. ***Um fjöllun Samkeppniseftirlitsins í Ardian sátt um heildarmarkaði fjarskipta og heildstæða gagnaflutningsþjónustu***



- (15) Í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu er fjallað með ítarlegum hætti um skilgreiningu markaða og er það í samræmi við lög og reglur farið eftir fyrirmælum og leiðbeiningum m.a. ESA, framkvæmdastjórnar ESB og BEREC.
- (16) Samkeppniseftirlitið hefur í samrunamálum fjallað um mögulegar viðtækari eða nýjar markaðsskilgreiningar á sviði fjarskipta, svo sem mögulegur heildar fjarskiptamarkaður, markað fyrir sértæka gagnaflutningsþjónustu til fyrirtækja, og mögulegan markað fyrir vöndla fjarskiptaþjónustu. Hefur það m.a. komið til skoðunar vegna sjónarmiða og rökstuðnings íslenskra fjarskiptafélaga þess efnis að mörkin á milli markaða fyrir þjónustu um farnet og fastlínu séu að hverfa, m.a. vegna breyttrar notkunar og eftirspurnarstaðgöngu neytenda og aukinn hraða í gagnaflutningi um farsíma og farnet. Er framangreint nú lagt til grundvallar í markaðsgreiningunni og litið svo á að staðganga sé á milli farneta og fastlínuneta.
- (17) Af málsgögnum Ardian samrunaákvörðunarinnar má ráða að Míla líti svo á að hinir mörgu heildsölumarkaðir fjarskipta myndi eina virðiskeðju fyrir gagnaflutning og fjarskiptaþjónustu en Míla starfar á þeim öllum. Jafnframt býður Míla heildsöluvörur á einum fráliggjandi markaði sem inniheldur aðrar vörur á aðliggjandi mörkuðum. Af tilkynningum félagsins að dæma og opinberu efni ætlar Míla sér í auknum mæli að stefna að heildstæðara vöruframboði með tilheyrandi stórvexti í gagnaflutningi. Ætlar Míla ætlar að bjóða í auknu og nýju mæli heildstæða eða samsetta alhliða heildsölupjónustu til annarra fjarskiptafélaga með þjónustutegundum sem félagið gat ekki boðið áður. Hefur þessum nýjustu samsettu eða eftir atvikum vöndluðu heildsöluvörum verið lýst sem þjónustu við fjarskiptafélög frá upphafi virðiskeðjunnar og til enda hennar (e. end-to-end, E2E). Virðast þær eiga að innihalda aðgang til endanotenda, (háhraðatengingar með heimtaug og bitastraum fyrir fastlínupjónustuveitendur, en eftir atvikum einnig með RAN farsímadreifingu fyrir veitendur farnetsþjónustu) gagnaflutning um leigulínur (þ.m.t. stofnlínur, lúkningarhluta og IP-MPLS), útlandatengingar og Internetþjónustu.
- (18) Með vísan til framangreinds var það mat Samkeppniseftirlitsins að færa mætti rök fyrir mögulegri skilgreiningu viðtæks heildsölumarkaðar fyrir heildstæða eða sértæka gagnaflutningsþjónustu til fyrirtækja. Með vöru- og þjónustuframboði á slíkum markaði eru félög eins og Míla að fullnægja umfangsmiklum þörfum fyrirtækja með því að veita þeim margvíslega samsetta, samþætta eða eftir atvikum vöndlaða fjarskiptaþjónustu í virðiskeðju gagnaflutnings hérlandis. Með öðrum orðum væri þá um að ræða flesta eða alla þá heildsölupjónustu sem fjarskiptafélög þurfa til þess að framleiða og selja margvíslegar fjarskiptavörur á fráliggjandi smásölumarkaði um fastlínu og jafnvel um farnet.
- (19) Að mati Ljósleiðarans sýnir þessi athyglisverða umfjöllun Samkeppniseftirlitsins að nokkuð skortir á í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu að farið hafi fram á því hvort greina megi eina virðiskeðju fyrir gagnaflutning og fjarskiptaþjónustu, einstökum þáttum hennar og áhrifum á aðlæga og fráliggjandi markaði. Þetta er sérstaklega mikilvægt ljósi fyrirætlaða Mílu sem opinberlega stefnir að heildstæðara vöruframboði. Sem dæmi um þetta eru augljós tengsl við markað 4, en sá markaður



og skipulag hans gegnir að mati Ljósleiðarans lykilhlutverki fyrir markaði 3a og 3b í þessu samhengi. Ljósleiðarinn telur þetta skorta í greiningunni og hefði verið, vegna markaðsaðstæðna hér á landi og meðal annars vegna þeirra aðstæðna sem skapast hafa í kjölfar samrunamáls Ardian þar sem seljanda Mílu, Símanum var í undanfara samruna Mílu leyft að flytja mikilvæga grunninnviði yfir til Mílu og þar með kollvarpa fyrirkomulagi á fjarskiptamörkuðum sem komið hafði verið sérstaklega á fót að tilmælum Samkeppniseftirlitsins á sínum tíma.

b. Áhrif samþjöppunar á fjarskiptamarkaði vanmetin

- (20) Fjarskiptastofa leggur til grundvallar tvö viðmið til þess að telja virka samkeppni ríkja t.d. innan sveitarfélaga; að ekkert fjarskiptafyrirtæki sé með yfir 50% markaðshlutdeild í viðkomandi sveitarfélagi á smásölustigi og hins vegar að HHI stuðull sé undir 2.000 stigum í viðkomandi sveitarfélagi. Samkvæmt greiningu Fjarskiptastofu eru HHI stuðull í engu sveitarfélagi undir 2.000 stigum en að gildið sé lægstur í Reykjavík, um 2.663 stig. Þetta bendir til verulegrar samþjöppunar, sem er þá enn meiri í öðrum sveitarfélögum landsins.
- (21) Fjarskiptastofa telur ólíklegt að HHI stuðullinn fari undir umrædd 2.000 stig á líftíma greiningarinnar í neinu sveitarfélagi. Enn fremur að ólíklegt er að nýr smásöluaðili komi inn á smásölumarkaði á líftímanum sem gæti kollvarpað þessari spá. Þá hefur þróun síðustu ára hvað skiptingu smásöluhlutdeildar varðar verið fremur hægfara. Fjarskiptastofa segir gögn sýna að Síminn hefur haldið sinni hlutdeild nokkuð vel, þó hún hafi lækkað nokkuð þegar byrjað var að taka farnetslausnir með í matið í árslok 2022. Síminn er með lang lægstu hlutdeildina í þessari lausn af farnetsfyrirtækjunum fjórum, en Fjarskiptastofa telur skýringuna vera að Síminn byrjaði mun síðar að bjóða þessa lausn en t.d. Nova og Sýn.
- (22) Líkt og vikið hefur verið að hér að framan eru bendir allt til þess að farnetslausnir verði ríkur þáttur í mótun fjarskiptamarkaða á komandi árum. Gengið er út frá staðgöngu far- og fastneta og búast með við aukinni eftirspurn eftir þessari þjónustu. Að mati Ljósleiðarans er augljóst að Síminn mun auka hlutdeild sína varðandi þessa lausn en félagið hefur mikla yfirburði í vöndlun fjarskiptaþjónustu og sjónvarpsþjónustu. Framangreint mun leiða til þess að Síminn mun styrkja stöðu sína á smásölumörkuðum í heild og á einstökum svæðum. Framangreint mun sömuleiðis styrkja mjög stöðu Mílu á undirliggjandi heildsölumörkuðum þar sem Míla hefur bæði yfir að ráða fastlínunetum og farnetum. Að mati Ljósleiðarans er greining á þessum áhrifum lítil sem engin í markaðsgreiningunni og er það sérkennilegt, sérstaklega í ljósi þess að Fjarskiptastofa hefur þegar komist að þeirri niðurstöðu að staðganga sé milli fastlínu- og farneta á markaði 3b á bæði eftirspurnar og framboðshlið.
- (23) Þannig má fullyrða með vísan til mikillar samþjöppunar, þess að litlar líkur er á innkomu nýrra aðila á bæði smásölu- og heildsölumarkaði, mikils styrks Símans á smásölumörkuðum og getu félagsins til þess að vöndla saman fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu yfir bæði fasta- og farnet og síðast en ekki síst



einkakaupasamning Símans og Mílu um 80% af öllum viðskiptum Símans, að ekki sé hægt að komast að annarri niðurstöðu en að Míla muni að öllum líkindum geta styrkt stöðu sína í öllum sveitarfélögum, sér í lagi á höfuðborgarsvæðinu, með því að tvíanna saman farnets- og fastlínu lausnum sem félagið hefur nú yfir að ráða.

- (24) Að mati Ljósleiðarans gefa hin háu HHI-gildi fyrir nánast öll sveitarfélög sérstakt tilefni til þess að meta frekar áhrif Adrian samrunans á þá markaði sem hér eru til skoðunar. Við markaðsaðstæður þar sem mikil samþjöppun er geta umbreytingar sem farið hafa fram á tæknilegum högum Mílu haft meiri og afdrifaríkari afleiðingar til lengri og skemmri tíma. Er hér nærtækast að nefna að Míla hefur nú eitt fyrirtækja á heildsölumarkaði yfir að ráða landsdekkandi farnet og fastlínuneti sem veitir félaginu áður óþekkt svigrúm og aðstöðu til þess að ráðast í markaðsaðgerðir sem ekkert fyrirtæki getur brugðist við nægilega tímalega. Þá benda opinber áform Mílu um tæknilega uppbyggingu, fjárfestingar og markaðssókn til þess að vænta megi þess að félagið muni nýta sér þennan aðstöðumun til hins ýtrasta. Há HHI-gildi gefa síðan vísbendingu um að áhrif slíkra aðgerða magnist enn frekar upp á markaði með tilheyrandi áhrifum á samkeppni á mörkuðum. Að mati Ljósleiðarans skortir mjög á að Fjarskiptastofa greini þýðingu hinna háu HHI-gilda, hvaða þýðingu þau hafa á viðkomandi markaði til framtíðar.

3. Samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði fasts aðgangs og breiðbandsþjónustu

a. Hvaða tækni tilheyrir hvaða markaði

- (25) Ljósleiðarinn er sammála því að eftirfarandi þjónustur tilheyri smásölumarkaði fyrir staðlaðan breiðbandsaðgang: Breiðbandstengingar á koparneti með VDSL tækni, ljósleiðaratengingar, tengingar um kapalkerfi og tengingar um 4/4.5G og 5G (og framtíðar farsímakynslóðir) sem veittar eru um straumfæddan netbeini.
- a. Ljósleiðarinn gerir hins vegar athugasemd við hugtakanotkun Fjarskiptastofu. Samkvæmt markaðsgreiningunni er „þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað“ skilgreint sem FWA (Fixed Wireless Access) og aðgreint frá farnetslausnum. Að mati Ljósleiðarans ber að líta á farnet byggt á 4G/4.5G og 5G stöðlum og þráðlaus örbylgjunet (s.s. Starlink) sem FWA. Það er í samræmi við hugtakanotkun birgja Ljósleiðarans, s.s. Nokia, sem notar hugtakið FWA yfir endabúnað byggt á 5G stöðlum.
- (26) Í samhengi við framangreint er nú gengið út frá því í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu, sem einnig er gert í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar hf., að staðganga sé milli farneta og fastaneta. Fastanet og farnet bjóða bæði upp á leiðir til að tengjast Internetinu og skiptir notagildi þjónustunnar og verð neytandann hvað mestu máli. Upplýsingakerfi og tækni gera notendum nú mögulegt að fá aðgang að og miðla upplýsingum og gögnum óháð endabúnaði (t.d. fartölva, borðtölva, spjaldtölva og snjallsími) eða staðsetningu (e. uses across devices). Framangreindar breytingar á notkunarmynstri fela í sér eðlisbreytingar á virkni og samspili undirliggjandi fjarskiptakerfa sem gera



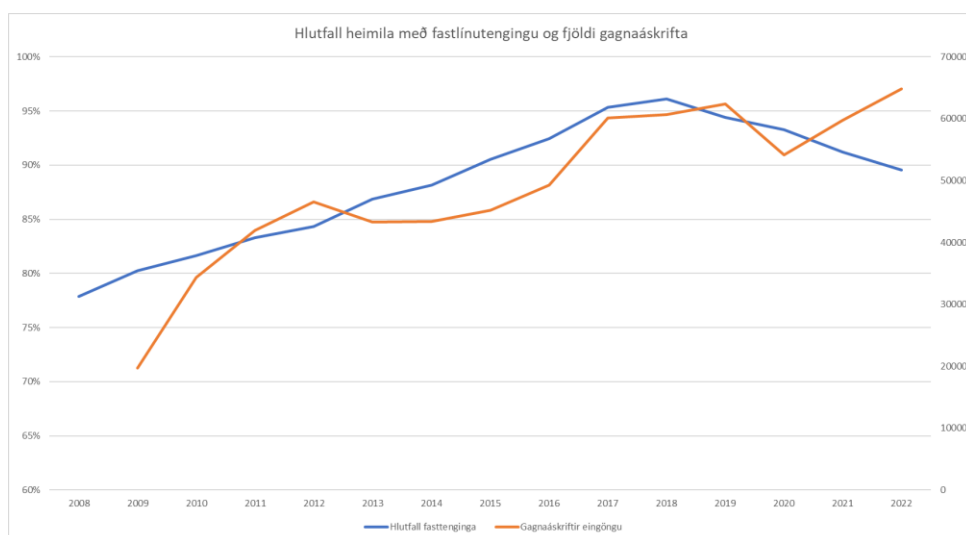
framangreinda notkun óháða tækjum og staðsetningu mögulega. Notendur gera jafnvel engan greinarmun á því hvort þeir nota fastlínunet eða farnet. Krafa þeirra er að fullkomin samfella sé í notkun þjónustu eða hugbúnaði óháð endataeki og undirliggjandi fjarskiptaneti. Jafnvel má segja að notendur á farnetstækjum verði vart lengur varir við hvort þeir eru tengdir farneti þó þeir séu heima við eða á WiFi tengt fastanetinu.

- (27) Bendir Ljósleiðarinn á að farnetsfyriræki Síminn, NOVA og Sýn fengu 21. mars 2023 tíðniheimildir til 20 ára á 800, 900, 1800, 2100 og 3600 MHz tíðnisviðunum. Hraða og útbreiðslukröfur eru stigvaxandi á næstu árum, en endanlegar lágmarkskröfur eru að a.m.k. 99% heimila og vinnustaða hafi aðgang að háhraðapjónustu um farnet og þar af nái a.m.k. 97% þjónustu með 1 Gb/s hraða að lágmarki. Fastanet og farnet bjóða bæði upp á leiðir til að tengjast Internetinu og skiptir notagildi þjónustunnar og verð neytandann hvað mestu máli. Upplýsingakerfi og tækni gera notendum nú mögulegt að fá aðgang að og miðla upplýsingum og gögnum óháð endabúnaði (t.d. fartölva, borðtölva, spjaldtölva og snjallsími) eða staðsetningu (e. uses across devices). Framangreindar breytingar á notkunarmynstri fela í sér eðlisbreytingar á virkni og samspili undirliggjandi fjarskiptakerfa sem gera framangreinda notkun óháða tækjum og staðsetningu mögulega. Notendur gera jafnvel engan greinarmun á því hvort þeir nota fastlínunet eða farnet. Krafa þeirra er að fullkomin samfella sé í notkun þjónustu eða hugbúnaði óháð endataeki og undirliggjandi
- (28) Fjarskiptastofa telur að umtalsverður hluti landsmanna muni hafa aðgang að 5G þjónustu á líftíma markaðsgreiningarinnar. Til að byrja með er það mat Fjarskiptastofu að á næstu misserum muni 5G þjónusta fyrst og fremst þýða aukinn gagnaflutningshraða sem 5G tíðnisviðið gerir kleift, nýtt með 4G þjónustukjarna, auk þess sem 3,6 GHz tíðnisviðið verður notað til að „holufylla“ álagssvæði sem kalla á aukna bandbreidd til að viðhalda góðum (nægum) hraða. Nýir þjónustuþættir 5G, svo kallað „standalone 5G“, þegar þjónustukjarninn er einnig af 5. kynslóð, sem bjóða m.a. upp á umtalsverða bandbreidd, mjög lágan svartíma og mjög lítið flökt, geti, að mati FST, lítið dagsins ljós á seinni hluta líftíma þessarar markaðsgreiningar, þ.e. seint á árinu 2024 eða snemma árs 2025. Enn er óljóst hvaða áhrif „hrein 5G“ þjónusta muni hafa á framboð og/eða eftirspurn á viðkomandi markaði, því innihald þessara þátta liggur ekki fyrir (mgr. 258).
- (29) Fjarskiptastofa gengur út frá því að háhraða farnetsþjónusta, sérstaklega sú sem er af fimmtu kynslóð, 5G, og ennfremur 4G og 4,5G, geti veitt staðgöngu við gagnaflutningsþjónustu um koparnet með VDSL búnaði og ljósleiðaranet á líftíma þessarar markaðsgreiningar.
- (30) Þetta er sama niðurstaða og er komist að í Stofnnets ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.
- (31) Að mati Ljósleiðarans hefur framangreint þau óhjákvæmilegu áhrif að vægi fastlínusambanda hefur minnkað. Í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu segir um þetta að „...bitastraumstengingum um fastanet hefur lítið fjölgað frá árinu 2019 og mun



minna en á árunum þar á undan og mun minna en fjölgun heimila og landsmanna segir til um. Bendir þetta til þess að farnetstengingar séu farnar að anna eftirspurn nokkurs hóps neytenda, sem kann að benda til staðgöngu á smásölustiginu milli fastanetslausna og farnetslausna um netbeina. Á líftíma þessarar greiningar gerir FST þó ráð fyrir því að mikill meirihluti heimila og fyrirtækja muni áfram vera með fastanetstengingar⁴. Þá eru þegar uppi vísbendingar um að að 5,5G tækni muni enn og frekar minnka mun á flutningsgetu milli farneta og fastneta⁴.

- (32) Ef lítið er á hlutfall heimila með fastanetstengingu má sjá að hlutfallið lækkar frá 2019, líkt og tekið er fram í greiningunni, þrátt fyrir að fastanetstengingum og íbúðum fjölgi. Ef lítið er á fjölda áskrifta *Gagnaáskrift eingöngu* má sjá að þeim tengingum fjölgar samhliða lækkun hlutfalls á fastanetstengingum. Draga má þá ályktun að þarna eru heimili í auknu mæli að nota tengingar um 4G/5G net samhliða auknu aðgengi þeirra neta.



Mynd 1: Hlutfall heimila með fastlínutengingu og fjöldi gagnaáskrifta eingöngu.

- (33) Framangreint að mati Ljósleiðarans sýnir að greining Fjarskiptastofu á staðgöngu milli farneta og fastaneta og þróun þeirrar staðgöngu í nánustu framtíð er að öllum líkindum vangreind og áhrif hennar þar með. Er sérstaklega mikilvægt að þessi greining fari fram í ljósi þess að Míla hefur nú eignast og hefur umráð yfir farneti á bæði markaði 3a og 3b og fyrir liggur sú niðurstaða af hálfu Fjarskiptastofu að ekki sé eftirspurnarstaðganga milli farneta og fastaneta.

b. Einstaklingar og smærri fyrirtæki á markaði

⁴ https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2023/10/18/er_5_5g_naest_a_sjondeildarhringnum/



- (34) Ljósleiðarinn telur það blasa við að neytendur á smásöllumarkaði munu gera þá kröfu að geta nota endabúnað sinn jöfnum höndum yfir fastanet og farnet án þess að verða þess varir í tæknilegu tilliti, gæðum eða verðum. Neytendur munu mjög fljótt gera þá skilyrðislausu kröfu um að gera nálgast efni og þjónustu óháð tækjum. Með staðgöngu milli far og fastaneta er því þar með slegið föstu að almennt séð afhendi farnet og fastanet efni og þjónustur án sýni sýnilegs munar í endatæki notenda, farsíma, tölvur eða annan búnað.
- (35) Eftirspurn eftir þessum eiginleika fjarskiptabjónustu og efnisveitu á smásöllumarkaði mun setja verulegan þrýsting á heildsölufyrirtæki á markaði 3a og 3b til þess að geta afhent slíka vöru til fjarskiptafyrirtækja og efnisveitna á heildsölustigi. Að mati Ljósleiðarans er þessi þáttur og áhrif hans vangreindur í markaðsgreiningunni.
- (36) Einkennandi fyrir fyrirtæki á smásöllumarkaði er að stór hluti fyrirtækja hér á landi er smár sem gerir þeim kleyft að nota internettengingu af neytendagæðum (heimilistengingar). Almennt eru afköst og gæði heimilistenginga af þeim gæðum að þær uppfylla þarfir lang flestra fyrirtækja. Uppitími tenginga hefur verið traustur, bilanir fátíðar og hratt brugðist við þeim. Fjarskiptastofa segir einkennandi hér að mikil aukning sé á bitastraumstengingu í gegnum ljósleiðrara. Það skekkir tölfraði um fjölda fyrirtækja í viðskiptum við smásala internetþjónustu hve algengt það er að greitt sé fyrir heimatengingar starfsmanna. Samkvæmt neytendakönnun sem Fjarskiptastofa lét framkvæma fyrir sig haustið 2020 var það hlutfall þá hátt í 20% og ekki er líklegt að það hlutfall hafi tekið miklum breytingum, nema þá ef vera skyldi til nokkurrar hækkunar. Slíkar tengingar eru neytendabjónusta í raun en í tölfraði skráist tengingin sem fyrirtækjabjónusta, þar sem viðkomandi fyrirtæki er greiðandinn.
- (37) Nokkuð hefur verið á reiki hver stærð þessa markaðar er og er það mat Ljósleiðarans að hann sé nokkru stærri en áður hefur verið talið. Helgast það mat Ljósleiðarans annars vegar af fjölda rýma sem eru í notkun hjá framangreindum aðilum og mögulegra tenginga í umrædd rými. Sífellt algengara er að keyptar séu fleiri en ein tenging í hvert rými og þá sér í lagi hjá fyrirtækjum. Mismunandi háttur getur verið á fyrirkomulagi á kaupum slíkra tenginga, t.a.m. gætu fyrirtæki keypt tvær ljósleiðaratengingar inn í rými á meðan önnur kaupa eina ljósleiðaratengingu og aðra farnetstengingu t.d. sem varaleið. Því er heildarstærð markaðarins stærri en áður hefur verið talið en gera má ráð fyrir markaðurinn sé allt að tvöfalt stærri en áður hefur verið talið. Þannig megi álykta að ef skráð rými séu 150.000 þá geti heildarstærð markaðarins verið 300.000 og jafnvel stærri ef horft er til fjölþættrar nýtingar og einnig óskráðra rýma sem nýtt eru ýmist fyrir íbúa eða atvinnustarfsemi. Góð dæmi um slíkt gæti verið ef fjöldi fyrirtækja samnýtir stærra atvinnurými sem skráð er sem ein eining og einnig varðandi leigurými sem ekki eru á sér fasteignamatsnúmeri.
- (38) Ljósleiðarinn tekur undir með Fjarskiptastofu að taka verði mið af fjölda og hlutdeild vöndla ýmis konar á smásöllumarkaði, þar sem sum fyrirtæki standa mögulega sterkari fótum en önnur. Við greiningu smásöllumarkaða geta vöndlar haft slíkt



mikilvægi að jafnvel megi telja þá til sérstaks smásölumarkaðar. Mikilvægi vöndla hefur verið umtalsvert í smásöluframboði fjarskiptafyrirtækjanna og samkeppni hefur að þó nokkru leyti snúist um að fyrirtækin haldi sem mestum hluta viðskipta heimila, og í einhverjum tilfellum fyrirtækja, hjá sér með því að bjóða vöndul með afsláttarkjörum frá listaverði hverrar vöru. Þar eru vöndlar sem innihalda bæði internetþjónustu og sjónvarp einna mikilvægastir. Þetta samspil hefur að mati Ljósleiðarans mikil áhrif á markaði. Dæmi eru um að fyrirtæki og stór hópur starfsmanna (heimilistengingar þeirra og vöndlar eru oft hluti af starfskjörum þeirra hjá viðkomandi fyrirtæki) fari í einu lagi af heildsöluneti yfir á annað net. Sérstaklega er mikilvægt að skoða áhrif þessa m.a. vegna kaupskyldu Símans af Mílu á grundvelli einkakaupasamningsins félaganna og sterkrar markaðsstöðu Símans á bæði fyrirtækja- og einstaklingsmarkaði.

- (39) Að mati Ljósleiðarans er framangreint atriði vangreint og að því er virðist engin afstaða tekin til þess hvort og þá hvaða þýðingu þessi tilhneiging hefur á eftirspurn og framboð á smásölumörkuðum og þar með undirliggjandi heildsölumarkaði. Ekki verður ráðið hvort framangreind „skekka“ sé slík að það hafi veruleg áhrif á stöðu aðila á bæði heildsölu og smásölumörkuðum og þá hver. Að mati Ljósleiðarans skiptir framangreind þróun mjög miklu máli, en þetta skiptir verulegu máli þar sem Síminn, stærsti viðskiptavinur Mílu, er hvort tveggja með öfluga markaðsstöðu á fyrirtækjamarkaði og einstaklingsmarkaði, auk þess sem þessi félög hafa gert með sér langtíma viðskiptasamningum um stórfelld einkakaup Símans á heildsöluþjónustu Mílu. Allt framangreint sýnir fram á það að landið allt er eitt og sama markaðssvæðið þar sem smásölumarkaður gerir ekki greinarmun á milli landshluta hvort sem horft er til þjónustuframboðs eða verði umræddrar þjónustu. Smásölumarkaðurinn nær þannig einnig til heildsölumarkaðar og samræmist þetta skoðun Samkeppniseftirlitsins á kaupum Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar sem samþykkt voru með ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 37/2023 sem birt var þann 29. september 2023.
- (40) Hvað varðar framboðsstöðgöngu, þá tekur Ljósleiðarinn undir með Fjarskiptastofa að fyrirtæki sem aðeins bjóða aðra tegund tenginga, þ.e. tengingar um fastanet eða um farnet, geti almennt ekki breytt framboði sínu með litlum fyrirvara. Fjarskiptastofa segir að eftir sölu Símans á Mílu eru ekkert af hinum stærri fyrirtækjum sem bæði starfar á smásölu fjarskipta og heildsölu innviða í fastanetum hér á landi. Smásalar leigi almennt aðgang að slíkum innviðum þó einhver smærri fyrirtæki á landsbyggðinni séu lóðrétt samþætt á þeim vettvangi. Farnetsrekendur eins og Vodafone og Nova starfrækja þó ekki eigin fastanet, heldur kaupa heildsöluaðgang af aðilum eins og Mílu, Ljósleiðaranum og Tengi.
- (41) [...]⁵
- (42) Í markaðsgreiningunni kemur fram að markaðshlutdeild Símans á landsvísu var rúmlega 46% í árslok 2020 fyrir internettengingar um fastanet. Þá segir í

⁵ Trúnaðarmál



markaðsgreiningunni að í árslok 2022 var markaðshlutdeild félagsins á landsvísu komin í tæp 42% þegar mið er tekið af farnetslausnum, en Síminn hefur litla hlutdeild af þeim lausnum, hvað svo sem síðar kann að verða. Sé horft til fastanetstenginga var hlutdeild Símans komin í 45% í árslok 2022. Sýn var á sama tíma með 24,2% markaðshlutdeild þegar einnig er horft til umræddra farnetstenginga, Nova með 23,4%, Hringdu með 8,7% og aðrir með 2,2%. Eins og á heildsölustiginu er markaðshlutdeild smásöluaðilanna töluvert mismunandi eftir svæðum. T.a.m. er staða Símans verulega sterk víða á landsbyggðinni, jafnvel á milli 70-80%, en veikari á höfuðborgarsvæðinu þar sem samkeppnin er meiri.

- (43) Þessi sterka markaðsstaða Símans setur helsta birgi Símans á heildsölustigi, Mílu í algera sérstöðu á heildsölumörkuðum fjarskipta þar sem meðal annars Ljósleiðarinn keppir við Mílu. Þá má sjá styrkleika Mílu í mikilli fjölgun hjá Mílu á ljósleiðara samhliða uppbyggingu félagsins á ljósleiðarakerfi sínu, sbr. málsgrein 1211 og gröf sem sýna fjölda viðskiptavina annars vegar óháð tækni og hins vegar fjölda ljósleiðaratenginga. Í reynd þarf að meta ítarlega í hverju tilviki fyrir sig hvort hægt sé að rökstyðja svæðisbundna skilgreiningu á markaði nægjanlega á grundvelli samkeppnislaga. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur alltaf viðurkennt þá staðreynd að samkeppni er meira eða minna líkleg á ákveðnum sviðum og fyrir ákveðna flokka viðskiptavina. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins við skoðun samrunamála á fjarskiptamarkaði hefur staðfest að landið allt sé eitt markaðssvæði.
- (44) Í markaðsgreiningunni segir m.a. að túlka ber markaðshlutdeild með hliðsjón af viðeigandi markaðsaðstæðum, og sérstaklega með hliðsjón af þeirri virkni eða því hreyfifli þeirrar samkeppni sem til staðar er á viðkomandi markaði og að hve miklu leyti þjónustan er aðgreind. Hér telur Ljósleiðarinn að þörf sé á frekari og dýpri greiningu og að lagt sé mat á þróun hennar yfir fyrirséðan gildistíma markaðsgreiningarinnar.

c. Sterk staða Mílu og Símans á mörkuðum; Einkakaupasamningur milli Mílu og Símans og styrking Mílu á markaði með RAN-flutningi

i. Breytt samkeppnisstaða Mílu – flutningur fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu í undanfara kaupa Ardian á Mílu

- (45) Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á Ardian samrunanum hefur leitt í ljós að skipulagsbreytingar Símans og Mílu í undanfara kaupa Ardian á Mílu sköpuðu Mílu nýja og betri stöðu á heildsölumörkuðum fjarskipta með aukinni og breyttri getu til þess að beita sér í samkeppni, jafnvel með skaðlegum hætti.
- (46) Í frumniðurstöðu Samkeppniseftirlitsins í samrunamálinu var talið að með samrunanum myndi Míla með yfirtöku fjarskiptakerfa, sér í lagi IP-MPLS



gagnaflutningsnets, að öllu óbreyttu sennilega styrkja markaðsráðandi stöðu sína að minnsta kosti á markaði fyrir gagnaflutning um stofnlínur, og þá einnig á mögulegum yfirmarkaði fyrir heildstæða og sértæka gagnaflutningsþjónustu sem er allur gagnaflutningur innanlands um fastlínu þar með talinn endahluti virðisikeðjunnar (staðaraðgangur og miðlægur aðgangur fastlínu, heimtaugar og bitastraumur). Framangreindur markaðsstyrkur og styrking á stöðu Mílu á samþjöppuðum heildsölumörkuðum fjarskipta hvar fákeppni virðist ríkja væri því til marks um möguleg skaðleg einhliða lárétt áhrif samruna Ardian, Mílu og Símans.

- (47) Bent var á að keppinautar Mílu, sem margir hverjir eru einnig viðskiptavinir félagsins og háðir því um gagnaflutning á landsvísi (s.s. stofnlínutengingar á Markaði 4), sinna í mörgum tilvikum umfangsmiklum gagnaflutningi fyrir eigin starfsemi, svo sem um leigulínur og stofnlínur í eigin eða annarra umsjá, og um eigin IP-MPLS kerfi. Í kjölfar andmæla samrunaaðila við framangreind möguleg lárétt áhrif samrunans og eftir frekari rannsókn Samkeppniseftirlitsins leiddi gagnaöflun í ljós að ef aðeins yrðu lagðar til grundvallar ytri tekjur fjarskiptafélaga við mat á markaðsstyrk væri samkeppnislegt aðhald og mögulegur markaðsstyrkur annarra fjarskiptafélaga sennilega vanmetinn og markaðsstyrkur Mílu þá hugsanlega ofmetinn með samsvarandi hætti. Á þetta sér í lagi við um ytri tekjur vegna IP-MPLS gagnaflutnings, sem Samkeppniseftirlitið hefur fellt undir markað fyrir stofnlínuhluta leigulína en samrunaaðilar byggja á að sé sérstakur markaður.
- (48) Míla býr nú yfir stofnlínukerfi, IP-MPLS kerfi og Internetgátt en fyrir Ardian samrunann rak Míla meginhluta stofnlína samstæðunnar en heildsala Símans seldi gagnaflutning um IP-MPLS og útlandatengingar um Internetgátt. Nú starfar Míla á öllum stigum virðisikeðjunnar, að smásölu undanskilinni, og endilangt í virðisikeðju gagnaflutnings, frá símstöðvum og húskössum íbúa (aðgangnet/heimtaugar), bitastraumsbúnaði fyrir tengingar (aðgangskerfi/bitastraumskerfi), leigulínur í aðgangneti, stofnlínur (þ.m.t. IP-MPLS net), og loks til útlandatenginga frá Íslandi og til London, Amsterdam og New York. Til viðbótar framangreindu og hvað farnet varðar hefur RAN farsímadreifikerfið, sem Míla er nú eigandi og umráðandi yfir, rétt eins og fyrir fastlínubjónustu, þau áhrif að Míla er búin að koma sér fyrir í allri virðisikeðju heildsölu farnetsþjónustu þar sem aðgangur að RAN og sendastöðum kemur í stað aðgangs og fastlínutenginga í ofangreindri lýsingu. Ekkert fjarskipta-eða innviðafélag hérlandis í sambærilegri lóðréttri stöðu í virðisikeðju fjarskiptaþjónustu.
- (49) Í fyrrnefndri umfjöllun Samkeppniseftirlitsins var einnig fjallað um að samruni geti falið í sér útilokandi áhrif fyrir keppinauta á lægra sölustigi ef hann er líklegur til að auka kostnað keppinauta á lægra sölustigi með því að takmarka aðgang þeirra að mikilvægum vörum á efra sölustigi (e. input foreclosure), s.s. með sölusynjun, og auka þannig kostnað keppinauta á lægra sölustigi með því að gera þeim erfiðara um vik að nálgast vörurnar á sambærilegu verði og skilyrðum og fyrir samrunann. Þetta getur haft í för með sér að sameinaða fyrirtækið hækki verð og raski þannig samkeppni með umtalsverðum hætti. Til þess að þessi staða geti skapast verður hið sameinaða fyrirtæki að vera með mikilvæga vöru í heildsöludreifingu (e. important



input) og umtalsverða markaðshlutdeild á einum þeirra markaða sem um ræðir (e. significant degree of market power).

- (50) Með framangreindum hætti virðist Míla þannig í krafti stöðu sinnar sem lýst hefur verið hér að framan, geta boðið heildstæðar og „einstakar“ fjarskiptavörur í heildsölu, og gert alhliða heildsölusamninga við fjarskiptafélög fyrir „end-to-end („E2E“) farnets- eða fastlínubjónustu, með mögulegri tilheyrandi útilokun gagnvart smærri keppinautum á heildsölustigi sem hingað til hafa getað þjónustað fjarskiptafélög með sérhæfðari og aðgreindari hætti. Takmarkar það aðgang heildsölufyrirtækja að viðskiptamönnum og þar með hvata og getu þeirra til þess að veita Mílu samkeppni á heildsölumörkuðum. Niðurstaða Samkeppniseftirlitsins var að Míla muni hafa getu og hvata til þess að útiloka keppinauta sína með framangreindum hætti ef samruninn myndi ná fram að ganga með óbreyttum hætti, og þar með hafa skaðleg lóðrétt áhrif á samkeppni.
- (51) Þá kom fram það mat Fjarskiptastofu að tilfærsla eigna eins og hún hafi í raun verið framkvæmd veiti Mílu færi á að vöndla alla heildsölubjónustu frá „burðarneti til Internetþjónustu“, bæði um fastanet og farnet. Fjarskiptastofa fái ekki séð að nauðsynlegt hafi verið að færa umrædd AS númer og umræddar IP-tölur til Mílu en tölurnar séu takmörkuð auðlind á heimsvísu og engar nýjar raðir IP-talna fáanlegar frá viðkomandi úthlutunaraðilum. Þær fáist einungis keyptar fyrir umtalsverðar fjárhæðir frá aðilum sem þegar hafi yfir tölum að ráða en séu tilbúnir til að láta þær frá sér. AS-númera megi þó afla með tiltölulega lítilli fyrirhöfn.
- (52) Bendir Samkeppniseftirlitið á að gagnaflutningur muni stóráukast á næstu árum svo sem vegna frekari ljósleiðaravæðingar og uppbyggingar 5G farsímasenda, með meiri gagnaflutningshraða fyrir endanotendur sem krefjast þar með verulega aukins gagnaflutnings innanlands og um útlandasambönd. Þá var í áreiðanleikakönnun sem gerð var í aðdraganda Ardian samrunans fjallað um aukna ljósleiðaravæðingu á landsbyggðinni í því samhengi enda hún skemmra á veg komin. Í samrunaskrá í Ardian málinu kemur m.a. fram að það sé stefna nýrra eigenda Mílu að hraða uppbyggingu til þessara staða. Ljósleiðaravæðing sé eitt stærsta byggðamál Íslands og nýr eigandi Mílu hafi fjármuni og Míla þekkingu sem þurfi til að láta verkin tala í þessum efnum samkvæmt samrunaskrá.
- (53) Hér verður einnig að benda á að Samkeppniseftirlitið með gerð sáttar við Ardian með umsögn og aðkomu Fjarskiptastofu, hefur komið á aðstæðum á markaði og markaðsgerð þar sem 80% af öllum viðskiptum Símans á heildsölumarkaði fjarskipta fara fram á grundvelli kaupskyldu félagsins við Mílu til næstu 20 ára. Segir m.a. í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/20236 „...að þrátt fyrir söluna á Mílu og að skorið hefði verið á bein eignatengsl á milli fyrirtækjanna væri áfram í gildi víðtækur heildsölusamningur og samningur um fjármögnun á milli Símans og Mílu. Mynduðu þessir samningar að mati SE mjög sterk hagsmunatengsl á milli fyrirtækjanna sem gætu birst í ýmsu. Það væri því að lágmarki ekki tímabært að slá því föstu að áhrifa

⁶ Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015.



hinnar lóðréttu samþættingar gætti ekki enn“. Þá heimilaði Samkeppniseftirlitið og Fjarskiptastofa flutning RAN frá Símanum yfir til Mílu, sem á grundvelli fyrri ákvarðana Samkeppniseftirlitsins höfðu sérstaklega verið haldið eftir hjá Símanum. Þannig hafa tveir eftirlits aðila komið á markaðsgerð og skipulagi sem verulega hamlar vaxtarmöguleikum annarra fyrirtækja á heildsölumarkaði.⁷ Að mati Ljósleiðarans verður ekki séð að fram fari nein greining á þýðingu og áhrifum þessa á þróun heildsölumarkaðarins til lengri og skemmri tíma.

- (54) Farsímadreifikerfi Mílu, þ.e. sendakerfið, er eftir því sem fram kemur af hálfu samrunaaðila í Ardian samrunaákvörðuninni, á um 600 stöðum á landinu og styður 2G, 3G, 4G og 5G tæknina. Farsímakjarni sé aftur á móti á tveimur stöðum á landinu og tengi saman alla senda dreifikerfis. Þótt farsímadreifikerfi sé flutt til Mílu þá sé farsímakjarnakerfi og tíðniheimildir ekki í eigu Mílu heldur séu þær í eigu Símans (eins og tíðniheimildir annarra fjarskiptafélaga) og þar með talið allar kvaðir sem þeim fylgi. Samkvæmt gögnum málsins sjái Míla tækifæri í ákveðinni samnýtingu á virkum innviðum á fjarskiptamarkaði hérlandis í þessu samhengi til þess að hámarka afkastagetu sendastaða sinna, en félagið sé aðeins með heildsölulausnir á þessu sviði. Er Míla eigandi þannig í dag eigandi stofnneta, aðgangsneta og farnetsinnviða, sem og IP-MPLS kerfis, RAN dreifikerfis og Internetgáttar sem áður var í höndum heildsölu Símans en verður eftir samrunann allt á einni hendi, ásamt öðrum innviðum og annarri heildsölustarfsemi Mílu.
- (55) Að mati Ljósleiðarans er að litlu eða engu leiti fjallað um framangreinda stöðu sem Míla er nú komin í eftir Ardian samrunann sem að mati Ljósleiðarans hefur margvísleg áhrif á þá markaði sem hér eru til greiningar. Augljóst má vera í ljósi greiningu Samkeppniseftirlitsins að hin nýja staða gefur fullt tilefni til þess að leggja mat á þessa nýju stöðu Mílu og áhrif á markaði 3a, 3b og tengda markaði. Vekur framangreint upp spurningar um hvort markaðsgreiningin sem slík sé um of föst í formi og fyrirmælum erlendra stofnana og að minna tillit sé tekið til raunverulegra aðstæðna á mörkuðum, sem vel að merkja hefur verið greind af samkeppnisyrðum hér á landi. Á umrædd greining Samkeppniseftirlitsins fullt erindin inn í markaðsgreiningu þessa að mati Ljósleiðarans þar sem m.a. greind yrðu möguleg áhrif á þá markaði sem hér eru til skoðunar.
- (56) Þá kemur fram það mat Samkeppniseftirlitsins í Ardian ákvörðuninni að framangreind þróun sé til marks um áþreifanlegar breytingar á samkeppnisaðstæðum á heildsölumörkuðum fjarskipta, sér í lagi stofnlínnumarkaði og mörkuðum fyrir heimtaugar og bitastraum, frá því sem frumniðurstöður í samrunamálinu voru birtar, en þær byggðu á því að um verulega hættu á samhæfðri hegðun keppnauta á fjarskiptamarkaði væri að ræða vegna samskipta keppnauta, vegna samrunans og nýrrar stöðu Mílu. Þannig sé ljóst að Ljósleiðarinn mun nú hafa

⁷ Einföld könnun á framboðsstaðgöngu leiðir framangreindan aðstöðumun berlega í ljós. Framboðsstaðganga gefur til kynna hvort keppnautar þess aðila sem um ræðir geta eða myndu breyta framleiðslu sinni til skamms tíma (innan 1-2 ára) eða bjóða umrædda vöru eða þjónustu án þess að verða fyrir miklum viðbótarkostnaði, í tilviki lítillar en varanlegrar verðhækkunar. Möguleg samkeppni er hins vegar tekin til skoðunar við mat á markaðsstyrk, sbr. 21. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.



til umráða tvo af þráðum í umræddum NATO ljósleiðarastreng sem eflir innviðasamkeppni í stofnlínum gagnvart Mílu sem var og er áfram með fimm þræði.

- (57) Þá telur Ljósleiðarinn að ekki hafi fari fram fullnægjandi greining á áhrifum samnings Símans og Mílu sem binda stóran hluta af viðskiptum á mörkuðum greiningarinnar eða áhrifum þess. Einungis er þar að finna umfjöllun um framangreind viðskipti og atvik en ekkert mat lagt á áhrif þeirra á þróun markaða á gildistíma markaðsgreiningarinnar.
- (58) Þá verður heldur ekki séð að í markaðsgreiningunni sé fyrir að fara neinni greiningu á mögulegum áhrifum þess á smásölumarkaði að Míla hefur yfir að ráða RAN en ekki aðrir heildsöluaðilar. Þannig þurfa önnur fyrirtæki á smásölumarkaði ýmist að reka sín eigin farnet og kaupa fastanet á heildsölumarkaði. Þetta hefur einnig verulega áhrif á aðliggjandi heildsölumarkaði og samkeppni þar.
- (59) Einkennandi fyrir markaðsgreininguna er að þar er löngum tíma eytt í að greina tækni og dreifingaraðferðir og að lokinni þeirri tæknilegri greiningu er síðan komist að niðurstöðu um hvaða tilteknu þjónustur tilheyri viðkomandi markaði. Engin greining er hins vegar á því hvaða þýðingu það hafi að aðilar á markaði hafi umráð yfir tiltekinni tækni og aðgang að henni en framangreind greining Samkeppniseftirlitsins í Ardian samrunaákvörðuninni og einnig samrunaákvörðuninni um kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar hefði gefið fullt tilefni til þess að framangreint atriði og aðstæður væru teknar og greindar með ítarlegri hætti en gert er í drögunum. Að mati Ljósleiðarans eru þetta þættir sem skipta mjög miklu máli til þess að átta sig á mögulegum hreyfingum og markaðsaðgerðum aðila á viðkomandi mörkuðum til næstu ára.

ii. Um ábendingu Ljósleiðarans um að samband Símans og Mílu sé „Technological Lockdown“ Símans við Mílu

- (60) Hvað varðar áhrif fyrrnefnds einkakaupasamnings milli Símans og Mílu og áhrif hans á þá markaði sem eru til umfjöllunar í þessari markaðsgreiningu telur Ljósleiðarinn að engin greining fer fram á áhrifum hans á markaði 3a og 3b.
- (61) Í Ardian samrunamálinu var bent á að tæknilegur ómöguleiki væri fyrir Símann að eiga viðskipti við aðra en Mílu sem megir rekja til þess að eignir hafi verið fluttar frá Símanum yfir til Mílu áramótin 2020/2021. Nánar tiltekið segir í ákvörðuninni að Síminn sé orðinn tæknilega háður Mílu við að veita viðskiptavinum sínum tæknilega þjónustu á smásölustigi. Ljósleiðarinn telur að því lengur sem Síminn sé í bindandi langtíma samningssambandi við Mílu, því tæknilega háðari eða læstur (e. technological lock-in) verði Síminn Mílu. Síminn verði háður tæknikerfum og



sérfræðingum hjá Mílu til að geta veitt fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði. Þá verði Síminn einnig háður Mílu um að kaupa þjónustu af öðrum heildsölufyrirtækjum. Framangreind læsing hefur að mati Ljósleiðarans augljós og mikil áhrif á bæði markaði 3a og 3b.

- (62) Með flutningi fjarskiptaeignanna eru festar niður forsendur einkakaupasamnings milli Símans og Mílu. Síminn verður í kjölfarið háður tæknikerfum og sérfræðingum hjá Mílu til að geta veitt fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði og verður Síminn einnig háður Mílu um að kaupa þjónustu af öðrum heildsölufyrirtækjum. Til að sinna fjarskiptaþjónustu þarf Síminn í dag að reiða sig á þjónustu frá Mílu og Míla er samhliða háð Símanum um sölu á vörum sínum.

(63) [...]

(64) [...]

(65) [...]

(66) [...]

(67) [...]⁸

- (68) Í umsögn Ljósleiðarans í Ardian samrunamálinu var einnig fjallað nánar um það sem Ljósleiðarinn kallar „aðrar hættur“ vegna eignaflutnings Símans til Mílu 2020/2021. Segir að með flutningunum hafi Míla öðlast yfirburðastöðu og getu til að flétta saman þjónustur yfir fastanet, farnet og Internet og getu til að draga til sín viðskiptavinum. Míla muni búa yfir fjarskiptaeignum sem enginn annar keppinautur á sama sölustigi búi eða geti búið til í fyrirsjáanlegri framtíð. Mikil samlegðaráhrif (e. network effect) séu í þessum eignum, s.s. varðandi samnýtingu stofnsambanda. Míla geti boðið saman vörur í vöndli og á verði sem ekkert annað fjarskiptafyrirtæki á heildsölustigi geti boðið upp á. Að mati Ljósleiðarans vantar alla umfjöllun um framangreind áhrif þeirrar tæknilegu yfirburðastöðu sem Míla eru nú kominn í vegna fyrrgreinds eignaflutnings Símans til Mílu í undanfara kaupanna og áhrif þeirra til lengri og skemmri tíma á þróun markaða 3a og 3b.

4. Skilgreining heildsölumarkaða

- (69) Í reglugerð nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er að finna fjölmörg fyrirmæli um tilhögun greiningar á heildsölumörkuðum. Segir m.a. í 15. Gr. að upphafspunktur markaðsgreiningar á heildsölustigi skal vera mat á tengdum smásölumarkaði eða -mörkuðum. Ef talið er að virk samkeppni ríki á viðkomandi smásölumarkaði, án þess að til heildsölukvaða þurfi að koma á tengdum

⁸ Trúnaðarmál



heildsölumarkaði eða -mörkuðum, ber ekki að leggja á kvaðir á viðkomandi heildsölumarkaði eða -mörkuðum. Í 2. mgr. 16. gr. segir að við framkvæmd markaðsgreiningar skal Fjarskiptastofa með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar heildsölukvaðir og taka tillit til allra þeirra þátt sem taldir eru upp í ákvæðinu, þeirra á meðal markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni og alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi. Þá kemur m.a. fram í 21. gr. ætlast er til þess að greindur sé samkeppnisþrýstingur frá vörum eða þjónustu utan viðkomandi markaðar og undirliggjandi smásölumarkaðar eða smásölumarkaða og áhrifin metin. Í 5. gr. reglugerðarinnar segir að við skilgreiningu markaða skal Fjarskiptastofa taka ýtrasta tillit til leiðbeininga ESA sem birtast í gildandi leiðbeiningum um markaðsgreiningu og mat á umtalsverðum markaðsstyrk í fjarskiptum. Þá segir einnig að Fjarskiptastofa skal einnig taka afstöðu til þess hvernig viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaður er nánar afmarkaður miðað við innlendar aðstæður.

- (70) Ljósleiðarinn telur það vera nokkurn ágalla á markaðsgreiningunni að þar er ekki fjallað um tengsl heildsölumarkaða 3a og 3b við aðra aðlæga og tengda markaði. Að mati Ljósleiðarans eru tengsl víxlverkanir milli þessara markaða s.s. stofnlínnumarkaða við markaði 3a og 3b. Líkt og áður hefir verið bent á eru það vel þekkt fyrirbæri að fyrirtæki sem er í markaðsráðandi stöðu á einum markaði getur beitt markaðsstyrk sínum á þeim markaði á aðlægum markaði, einum eða fleirum. Ekki þarf að fjölyrða um hin margvíslegu tengsl sem liggja milli t.d. þeirra markaða sem hér eru til skoðunar við t.d. markað 4 og sömuleiðis t.d. útlandatengingar.
- (71) Að mati Ljósleiðarans nýtur þeirrar aðstöðu við að nýlega hafa gengið a.m.k. tvær samrunaákvörðanir með stuttu millibili þar sem fjarskiptamarkaðir á Íslandi hafa sætt ítarlegri greiningu og mati á sviði samkeppnisréttar. Að auki hefur Fjarskiptastofa lokið við markaðsgreiningu með ákvörðun nr. 5/2021. Nægir að nefna í þessu sambandi umfjöllun Samkeppniseftirlitsins í Ardian samrunaákvörðuninni. Þar sá eftirlitið tilefni til þess að setja fram samantekt á hlutdeild Mílu á heildsölumörkuðum, væntanlega í þeim tilgangi að meta heildarstyrk fyrirtækisins á tengdum heildsölumörkuðum meðal annars í þeim tilgangi að geta metið bæði styrk Mílu á heildsölumörkuðum og styrk Símans á frálægum smásölumörkuðum. Ekki verður séð að þeim fjölmörgu atriðum sem fjallað er um þar hafi verið gefinn gaumur í markaðsgreiningunni en fullyrða má að þar hafi verið gerð ítarlega grein fyrir innlendum aðstæðum og stöðu sem verulegu máli skiptir við markaðsgreininguna.



Heildsölumarkaðir - hlutdeild Mílu	2019	2020	2021
a) Heildstæð gagnaflutningsþjónusta (tekjur af öllum gagnaflutningi, heimtaugaleigu og bitastraumi)	[60-65]%	[60-65]%	[60-65]%
b) Heimtaugaaðgangur	[55-60]%	[50-55]%	[50-55]%
c) Bitastrumstengingar	[65-70]%	[65-70]%	[65-70]%
d) Lúkningarhluti leigulína	[75-80]%	[70-75]%	[70-75]%
e) Stofnlínuhluti leigulína	[65-70]%	[65-70]%	[65-70]%
IP-MPLS gagnaflutningsnet	[0,00]%	[0,00]%	[65-70]%
f) Aðstöðuleiga á óvirkum farsímainnviðum	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
g) Farsímadreifing, virkur búnaður og sendar	[0,00]%	[0,00]%	[60-65]%
h) Útlandatengingar*	[30-35]%	[40-45]%	[40-45]%
Smásölumarkaðir - hlutdeild Símans			
i) Internettengingar, smásala	[40-45]%	[40-45]%	[40-45]%
j) Farsímaþjónusta, smásala	[35-40]%	[35-40]%	[30-35]%
k) Talsímaþjónusta, smásala	[55-60]%	[60-65]%	[60-65]%

*Síminn og Míla ekki aðgreind í upplýsingum frá Farice.

Tafla 1: Samantekt Samkeppniseftirlitsins á hlutdeild Mílu á heildsölumörkuðum (miðað við tekjur nema á mörkuðum e) og g)) og hlutdeild Símans á smásölumörkuðum. Heimild: Samkeppniseftirlitið, ákvörðun nr. 16/2023, Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum hf.

- (72) Samkvæmt samantektinni er hlutdeild á mögulegum yfirmarkaði eða heildsölumarkaði fyrir það sem Samkeppniseftirlitið telur vera heildstæðan gagnaflutning, þ.e. allan gagnaflutning innanlands, heimtaugaleigu og bitastrum vera um 60-65% og yfir 50% á einstökum undirmörkuðum (fyrir utan markað fyrir aðstöðuleigu á óvirkum farsímainnviðum og markaði fyrir útlandatengingar). Tekur Samkeppniseftirlitið fram að allir þessir markaðir einkennist af mikilli samþjöppun með HHI-gildi á bilinu 4.857-5.525 stig.
- (73) Að mati Ljósleiðarans er það umhugsunarefni hvers vegna ekki er beitt sömu eða svipaðri nálgun af hálfu Fjarskiptastofu og gert er af hálfu Samkeppniseftirlitsins þar sem markmið af hálfu beggja er að greina og ákvaðar markaðstyrk fyrirtækja á heildsölumörkuðum.
- (74) Þá er greining Samkeppniseftirlitsins á markaðshlutdeild miðað við IP-MPLS gagnaflutnings net eingöngu ekki síður athygliverð.



Hlutdeild miðað við ytri tekjur vegna IP-MPLS gagnaflutningsnets (hluti af markaði e)	2019	2020	2021
Míla	[0,00]%	[0,00]%	[65-70]%
Ljósleiðarinn	[50-55]%	[50-55]%	[15-20]%
Sýn	[40-45]%	[40-45]%	[10-15]%
Síminn	[5-10]%	[5-10]%	[0-5]%
Samtals	[100,00]%	[100,00]%	[100,00]%

Tafla 2: Einungis tekjur af IP-MPLS gagnaflutningsneti (heildsala). Heimild: Samkeppniseftirlitið, ákvörðun nr. 16/2023, Kaup Ardian á öllu hlutafé í Milu ehf. af Símanum hf.

- (75) Í greiningu Samkeppniseftirlitsins kemur fram að hlutdeild fyrir árið 2021 og aðeins miðað við tekjur af IP-MPLS gagnaflutningsneti (heildsala), er Míla stærst með markaðshlutdeild á bilinu 65-70%, Ljósleiðarinn með 15-20% og Sýn með 10-15%. Tekið er mið af ytri tekjum.
- (76) Ljósleiðarinn tekur undir með Samkeppniseftirlitinu að í þessum tölum sjáist vel áhrif þess að IP-MPLS kerfið var selt frá heildsölu Símans til Mílu um áramótin 2020/2021, þar sem hlutdeild Símans hverfur að mestu og fer yfir til Mílu. Tekjur Sýnar og Ljósleiðarans í þessum flokki héldust stöðugar yfir tímabilið. Hlutdeildin sveiflaðist hins vegar verulega þar sem kerfi sem áður var hjá Símanum (og skapaði þar að því er virðist litlar ytri tekjur) fluttist yfir til Mílu sem seldi þjónustuna í heildsölu og til urðu talsverðar ytri tekjur. Samkeppniseftirlitið bendir á í þessu samhengi að líta megi til viðmiðs á markaðshlutdeild á fráliggjandi smásölumarkaði sem er Internettengingar í smásölu.
- (77) Ljósleiðarinn bendir einnig á í þessu sambandi að Míla heldur því nú fram að IP-MPLS sé ekki undir markaði 4 og þar af leiðandi ekki undir kvöðum. Þannig má ljóst vera að Míla hyggst beita framangreindri tækni og búnaði til stórfelldrar markaðssóknar á aðlægum og fráliggjandi mörkuðum. Þetta má meðal annars sjá af ágreiningi sem er nú milli Mílu og Fjarskiptastofu um það hvaða markaði IP-MPLS kerfin tilheyri. [...]⁹
- (78) Hlutdeild Mílu á mögulegum yfirmarkaði eða heildsölumarkaði fyrir heildstæðan gagnaflutning, þ.e. allan gagnaflutning innanlands, heimtaugaleigu og bitastraum er þannig um 60-65%, og yfir 50% á einstökum undirmörkuðum (fyrir utan markað fyrir aðstöðuleigu á óvirkum farsímainnvíðum og markað fyrir útlandatengingar). Allir þessir markaðir einkennast einnig af mikilli samþjöppun, á bilinu 4.857 til 5.525 stig.

⁹ Trúnaðarmál



- (79) Að mati Ljósleiðarans er ekki hægt að sjá þess merki í markaðsgreiningunni að tekið sé tillit til framangreindra atriða eða áhrif þeirra metin með hliðsjón af þeim mörkuðum sem til skoðunar eru.
- (80) Ljósleiðarinn tekur einnig undir með Samkeppniseftirlitinu að staða Símans á smásöllumörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu hafi einnig mikla þýðingu. Vissulega er fjallað um stöðu Símans á frálíggjandi smásöllumörkuðum en að mati Ljósleiðarans er sú umfjöllun í markaðsgreiningunni ófullnægjandi og vanmetinn. Ekki verður séð að fram hafi farið fullnægjandi greining og mat á lóðréttum áhrifum sem eru milli Símans og Mílu sérstaklega lóðrétt áhrif sem gætir enn vegna heildsölusamnings Símans við Mílu, sem tekur til heildsöluviðskipta Símans á þremur smásöllumörkuðum fjarskiptaþjónustu sem fyrirtæki starfar á, Internet- (og sjónvarpsþjónustu), farsíma- og talsímaþjónustu, en staða Símans mjög sterk á öllum þessum mörkuðum og af tveimur þessum mörkuðum er Síminn stærsta fyrirtækið. Samkvæmt greiningu Samkeppniseftirlitsins á markaði fyrir smásölu á Internettengingar er Síminn stærsta fyrirtækið með 40-45% markaðshlutdeild, þó nokkuð meira en Sýn sem kemur næst með 25-30%. Á þessum markaði er samþjöppun há eða 2.846 stig. Á markaði fyrir smásölu farsímaþjónustu sé Síminn næst stærsta fyrirtækið, með 30-35% hlutdeild, litlu minni en Nova sem er með 35-40%. Samþjöppun sé hærri á þessum markaði eða 3.190 stig. Á markaði fyrir talsímaþjónustu (fastlínusímaþjónustu) er Síminn stærsta fyrirtækið með 60- 65% hlutdeild, mun hærri en Sýn sem kemur þar næst á eftir með 20-25% hlutdeild.
- (81) [...]¹⁰.
- (82) Í Ardian samrunaákvörðuninni skuldbundu Míla og Síminn sig til þess að breyta heildsölusamningnum með þeim hætti að skylda Símans til þess að kaupa heildsölupjónustu af Mílu lækkuð fyrir þær tegundir þjónustu sem tilheyra mörkuðum þar sem Míla er í sterkri stöðu, og eftir atvikum markaðsráðandi, bæði heimtaugaleigu og bitastraums hvort sem er fyrir ljósleiðaratengingu eða kopartengingu. Með sambærilegum hætti skuldbundu Míla og Síminn sig til þess að tryggja að verði Síminn aðeins skuldbundinn til þess að kaupa 80% af heildarþörf sinni fyrir gagnaflutning um leigulínur af Mílu vegna fastlínupjónustu sérstaklega, bæði lúkningarluta og stofnlínuhluta leigulína. Síminn og Míla höfðu hins vegar að gera þessa breytingu vegna farneta. Hér eru að mati Ljósleiðarans komin fram augljós og mikilvæg tengsl einkakaupasamningsins við markaði 3a og 3b. Er umfjöllun um greiningu og mat á áhrifum samningsins því afar fátækleg og ófullnægjandi að mati Ljósleiðarans.
- (83) Eftir breytingar á samningi Mílu og Símans sem þvingaðar voru fram af Samkeppniseftirlitinu í samrunamálinu, má segja að skapast hafi visst svigrúm og hvatar fyrir Símann til þess að kaupa heildsölupjónustu hjá keppinautum Mílu, í hið minnsta á þeim heildsöllumörkuðum sem ofangreindar þjónustutegundir varða um

¹⁰ Trúnaðarmál



allt að 20%. Eðlilegt hefði verið að mati Ljósleiðarans að Fjarskiptastofa hefði gert sviðsmyndagreiningu á mögulegri þróun þessa samningssambands Símans og Mílu yfir gildistíma samningsins, sem spannar rúm 20 ár. Þannig liggur fyrir að áhrif hans mun gæta í að lágmarki næstu 4 markaðsgreiningum, sé það ætlun Fjarskiptastofu að uppfylla lagaskilyrði um að ekki líði meira en 5 ár milli markaðsgreininga. Þar sem samningurinn hefur víðtæk áhrif á fjölmarga fjarskiptamarkaði bæði á heildsölustigi og smásölustigi og undirliggjandi markaði, hefði verið mjög mikilvægt að greina áhrif hans til lengri og skemmri tíma. Slík greining ætti að skoða m.a. líklega þróun vöru og þjónustu á smásöllumarkaði og þar með hvata Símans til að kaupa aðföng á heildsöllumörkuðum. Augljóst er hér að sé gengið út frá því að þáttur farneta geti farið vaxandi á komandi árum er þannig ljóst að hvatar Símans munu fyrst og fremst liggja til þess að auka viðskipti sín við Mílu sem hefur bæði yfir að ráða farneti og fastaneti. Þá hefði einnig verið nauðsynlegt að greina þróun samningsambandsins er Míla gæti ekki haldið í við framþróun markaðarins hvað varðar tæknilausnir.

a. Mun skilyrði sáttarinnar í 7. gr. Ardian hafa einhver raunveruleg áhrif á þá fjarskiptamarkaði sem skilgreindir eru í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu?

(84) Í 7. gr. Ardian sáttarinnar er ákvæði sem leggur bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun. Þar segir að Míla skuli að lágmarki bjóða viðskiptavinum upp á neðangreindar heildsölupjónustu/vörur og tryggja að hún/þær séu nægjanlega aðgreindar og óháðar hverri annarri í verði og öðrum skilmálum sem og í rekstri félagsins, samningum og reikningagerð, þ.m.t. í kostnaðarútreikningum, kynningu, sölu, verði og skilmálum:

- a. Leigulínupjónusta með allri tækni (flutningsmiðlar og samskiptareglur) í aðgangsnnetinu (þ.m.t. til farsímasenda og á fyrirtækjamarkaði, auk svarts ljósleiðara).
- b. Leigulínupjónusta með allri tækni (flutningsmiðlar og samskiptareglur) í stofnnetinu (þ.m.t. aðskilið fyrir IP-MPLS þjónustu, auk svarts ljósleiðara).
- c. Heimtaugaleigu í kopar- og ljósleiðaraneti, ef það er tæknilega mögulegt.
- d. Bitastraumsþjónusta í kopar- og ljósleiðaraneti (m.a. eftir mismunandi aðgangsléiðum og fyrir flutning eftir mismunandi



mælikvörðum gæða- og forgangs, þar með talið fyrir þarfir VoIP, IPTV og almennrar Internetþjónustu).

e. Internetþjónustu.

f. Útlandasambönd.

Þá segir að kaupi viðskiptavinur eina eða fleiri vöru eða þjónustu sem tilgreind er í 1. mgr. er Mílu óheimilt að gera það að skilyrði að viðskiptavinur kaupi einnig aðrar vörur eða þjónustu fyrirtækisins sem taldar eru upp í staflíðum a-f. Á sama hátt er Mílu óheimilt að selja aðrar vörur en þær sem taldar eru upp í staflíðum a-f gegn því skilyrði að þær vörur séu keyptar með vörum í staflíðum a-f.

Bjóði Míla upp á heildsöluvöndla, sem innihalda a.m.k. eina vöru eða þjónustu sem tilgreind er í 1. mgr., er óheimilt að gera það með þeim hætti að það útiloki eða takmarki samkeppni frá keppinautum Mílu, sem ekki búa yfir sömu breidd í þjónustuframboði og fyrirtækið. Í þessu felst a.m.k. bann við því að verðlagning eða viðskiptakjör heildsöluvöndla séu með þeim hætti að viðskiptavinur hafi engan eða takmarkaðan hvata til að kaupa annars vegar hluta af heildsölupörf sinni frá Mílu og hins vegar hluta frá keppinautum Mílu eða nýta eigin kerfi að hluta. Í þessu felst einnig bann við viðskiptaskilmálum eða tæknilegum aðgerðum sem eru til þess fallnar að leiða til sömu niðurstöðu.

- (85) Athygli vekur að vegna samrunans metur Samkeppniseftirlitið stöðu Mílu sterkari en áður með því að til viðbótar við fyrri starfsemi félagsins til margra ára búi félagið nú einnig yfir nýjum fjarskiptanetum og kerfum sem áður voru hjá heildsölu Símans, IP-MPLS neti, RAN farsímadreifikerfi og Internetgátt (útlandasambönd). Leiddi S-samrunarannsóknin og samráð við hagsamlega leiddi í ljós getu og áætlanir Mílu um að bjóða í auknum mæli samþættar vörur og þjónustur, þ.e. tvinnaðar eða vöndlar tegundir þjónustu sem eru eða væru vanalega í boði stakar, eða voru eftir atvikum ekki í boði í starfsemi Mílu áður. Fyrir liggir að Míla hafi þannig öðlast getu og hvata til þess að útiloka keppinauta sína, sem sumir hverjir eru jafnframt háðir Mílu sem viðskiptamenn um gagnaflutning, frá mikilvægum sundurgreindum aðföngum og eftir atvikum frá hópi viðskiptamanna, með því að tvinna eða vöndla saman heildsölupjónustur fjarskipta.
- (86) Að mati Samkeppniseftirlitsins er Míla í aðstöðu til þess að bjóða verulega breiðar og samþættar heildsölupjónustur/vörur/vöndla á hagstæðum kjörum. Míla hefur getu og hvata til þess að ná fram tiltekinni framlegð með dreifðari hætti af mörgum samþættum vöndluðum þjónustubáttum í viðskiptasambandi við viðskiptamenn sína, fullnægja umfangsmiklum heildsölupörfum þeirra með víðtækari hætti en keppinautar, með einni vöndlaðri vöru/þjónustu, og með mögulegum skaðlegum áhrifum fyrir keppinauta og samkeppni. Í a- til f-liðum 1. mgr. 7. gr. í sáttinni eru taldar upp *allar tegundir heildsölupjónustu* í starfsemi Mílu við gerð sáttarinnar, að frátalinni þjónustu og vöru sem beinlínis tengist farneti Mílu (farsímadreifingu RAN og annar virkur farnetsbúnaður, leiga aðstöðu á óvirkum farnetsinnviðum líkt og turnum og möstrum, og hýsingu eða tengdri aðstöðu vegna farnets). Þarf Míla samkvæmt ákvæðinu að tryggja að heildsölupjónustur/vörur séu nægjanlega aðgreindar og óháðar hverri annarri með þeim hætti sem útlistað er í 1. mgr. 7. gr.



- (87) Annað sem vekur athygli í þessu samhengi er að Samkeppniseftirlitið kemst að þeirri niðurstöðu að líklega megi skilgreina einn samkeppnismarkað málsins sem heildsölu á farsímadreifibjónustu, þ.e. um farsímadreifikerfi og virkan búnað á sendastöðum, með þeim hætti sem að framan er lýst. Í ljósi niðurstöðu Samkeppniseftirlitsins um áhrif samrunans og lyktir málsins með sátt við samrunaaðila er þó ekki þörf á að taka endanlega afstöðu til skilgreiningar þessa vöru eða þjónustumarkaðar.
- (88) Að mati Ljósleiðarans verður ekki séð að fjallað sé um framangreind atriði sem ekki verður betur séð en að snerti þá markaði sem til umfjöllunar í markaðsgreiningunni með beinu og óbeinum hætti. Af skilyrðum 7. gr. verður ráðið að tengsl og víxlverkanir markaða sem tengjast mörkuðum 3a og 3b eru augljós að mati Samkeppniseftirlitsins. Þá vekur einnig athygli fyrirsmáli um bann við vöndlun í 7. gr. en ekki verður annað séð en að þann taki meðal annar til markaða sem markaðsgreiningin tekur til. Markaðsgreiningin hefðu þurft að taka mið af framangreindum atriðum og m.a. ákvæðið gefið fullt til efni til skoðunar og greiningar á markaðstyrk Mílu á umræddum mörkuðum.
- (89) Ljósleiðarinn telur það ekki tæka skýringu að óþarfi sé að fjalla um framangreind atriði þar sem tekið hafi verið á þeim í sátt Mílu við Samkeppniseftirlitið. Eftir stendur engu að síður að áhrif þessara atriða eru óumdeilanleg og veruleg á þá markaði sem markaðsgreiningin nær til. Verður því vandséð annað að en að taka þurfi þau atriði til skoðunar og meta möguleg framtíðar áhrif.
- (90) Í Ardian samrunaákvörðuninni er að finna samantekt á heildsölumarkaði fyrir bitastraumstengingum um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar.

Hlutdeild miðað við ytri tekjur af gagnaflutningi um heimtaugar (markaður c)	2019	2020	2021
Míla	[65-70]%	[65-70]%	[65-70]%
Ljósleiðarinn	[20-25]%	[20-25]%	[20-25]%
Tengir	[5-10]%	[5-10]%	[5-10]%
Samtals	[100,00]%	[100,00]%	[100,00]%

Tafla 3: Heildsölumarkaður fyrir bitastraumstengingar um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Heimild: Samkeppniseftirlitið, ákvörðun nr. 16/2023, Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum hf.

- (91) Samkvæmt mati Samkeppniseftirlitsins er Míla stærst á heildsölumarkaði fyrir bitastraumstengingar um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar miðað við ytri tekjur árið 2021 með 65-70% hlutdeild en Ljósleiðarinn er með [20-25]% og Tengir með [5-10]%. Sé markaðurinn greindur eftir því hvort um kopar- eða ljósleiðara sé að ræða



er Míla með 100% hlutdeild í kopar og [55-60]% í ljósleiðara, Ljósleiðarinn með [30-35]% og Tengir með [5-10]%. Sé hlutdeild reiknuð út frá fjölda tenginga árið 2021 í stað ytri tekna eykst hlutdeild Ljósleiðarans. Míla er samt sem áður stærsta fyrirtækið hvað hlutdeild varðar með [50-55]% hlutdeild, Ljósleiðarinn er með [40-45]% og Tengir með [5-10]%.

- (92) Sé markaðnum skipt upp eftir því hvort um er að ræða kopar- eða ljósleiðaratengingar er Míla með 100% hlutdeild í kopar en í ljósleiðara er Ljósleiðarinn stærstur með [50-55]% hlutdeild, Míla með [40-45]% og Tengir með [5-10]%. Þessi úttekt vekur upp spurning um þá tölfræðilegu greiningu sem viðhöfð er í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu. En þar er megináherslan lögð á fjölda tenginga frekar en veltu, líkt og gert er í samrunamálum.
- (93) Ekki er einsýnt að fjöldi tenginga gefi rétta mynd af markaðsstyrk fyrirtækja á viðkomandi mörkuðum. Verulegur munur er á þessum tveimur mælikvörðum og sýnir að öllum líkindum að skoða þarf báða frekar en að treysta eingöngu á annan þeirra líkt og Fjarskiptastofa virðist gera.

b. Heildsölumarkaður 3a

- (94) Í markaðsgreiningunni telur Fjarskiptastofa bæði ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar tilheyra markaði 3a. Er það í samræmi við framangreind tilmæli ESA frá 2016 sem gilda hér á landi, sem og langflestra evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana.
- (95) Fjarskiptastofa kemst að þeirri niðurstöðu að ekki sé staðganga á milli heimtauga um ljósleiðara- og koparnet annars vegar og *djúpum aðgangi að farnetum* hins vegar sem samsvarað getur slíkum aðgangi að heimtaugum í fastanetunum. Þó það kunni að vera tæknilega mögulegt, eða verði það á líftíma greiningarinnar, að veita slíkan djúpan aðgang, og þá fyrst og fremst í 5G netum, telur Fjarskiptastofa að formgerð fjarskiptamarkaðarins hér á landi, m.a. smæð hans, og samkeppnisaðstæður að öðru leyti, geri það að verkum að hvorki muni skapast eftirspurn né framboð á slíkum djúpum aðgangi að farnetunum á líftíma greiningarinnar. Viðskiptalegar forsendur eru því ekki til staðar varðandi slíkan aðgang. Þá hefur aðgangur að fjarskiptanetum á síðustu árum verið að þróast frá heimtaugaaðgangi í bitastraumsaðgang og því ljóst að mati Fjarskiptastofa að íslensk fjarskiptafyrirtæki sem ekki reka eigin farnetskerfi muni láta sér bitastraumsaðgang að farnetum duga. Segir Fjarskiptastofa að hennar mati sé til staðar óbeinn samkeppnisþrýstingur frá tilgreindum farnetskerfum á heimtaugamarkað en telur hann ekki vera nægan til að hamla litlum verðbreytingum. Að mati Fjarskiptastofu tilheyra því farnetslausnir sem byggja á straumfæddum netbeini ekki markaði 3a. Hins vegar mun Fjarskiptastofa taka tillit til þessa óbeins samkeppnisþrýstings frá slíkum farnetlausnum við mat á markaðsráðandi stöðu.
- (96) Ljósleiðarinn býður ekki aðgang að óvirkum heimtaugum á heimilismarkaði, þ.e. aðgang á markaði 3a. Heimtaugar í eigu fyrirtækisins eru samt sem áður undirliggjandi þáttur í þjónustu félagsins á markaði 3b og er Ljósleiðarinn því til



staðar á markaði 3a, að því er varðar þjónustu við eigin starfsemi í formi innri nota, en fyrirtækið stundar ekki ytri sölu á markaði 3a.

- (97) Niðurstaða Fjarskiptastofu varðandi skilgreiningu á markaði 3a (í kafla 4.2.9, mgr. 553-555) er að heildsölumarkaður 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnæti í kopar- og ljósleiðaranæti, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum um viðkomandi markaði, þ.e. 1) að aðgangur sé staðbundinn en ekki miðlægur, 2) að leigutaki geti valið hvaða þjónustu hann veiti og hafi tryggð eða næga afkastagetu af fullnægjandi gæðum og 3) að leigutaki hafi fulla stjórn á tengingunni. Telur Fjarskiptastofa að allar tengingar á ljósleiðara og koparnæti sem uppfylla fyrrgreind skilyrði tilheyra sama heildsölumarkaði og að ekki sé ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum. Innri sala fyrirtækja og fyrirtækjasamstæða telst einnig hluti af markaðnum. Að mati Fjarskiptastofu tilheyra kapalkerfi, gervihnettir, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA) og straumfæddar farnetslausnir yfir 4G/4,5G og 5G með föstum notkunarstað, eða annars konar farnetslausnir, hins vegar ekki umræddum heildsölumarkaði.
- (98) Ljósleiðarinn er sammála þessari umfjöllun Fjarskiptastofu. Aðgangur að farnetssendum er í gegnum flutning að miðlægum aðgangsstað og tilheyrir því ekki markaði 3a.

c. Heildsölumarkaður 3b

- (99) Hvað varðar mat á mismunandi aðgangstækni varðandi heildsölumarkað miðlægs aðgangs (markaður 3b) kom til greinategundir neta sem komið geta til álita í þessu sambandi eru koparnet, ljósleiðaranet, kapalkerfi, þráðlaus örbylgjunet með föstum notkunarstað (FWA) og farnet. Heildsölupjónustur á markaði 3b þurfa ekki að uppfylla þessi skilyrði og aðgangur að þeim er yfirleitt veittur meira miðlægt en á markaði 3a, þ.e. í tengivirki sem þjónar stóru svæði eða landinu öllu. Bitastrumur fellur almennt undir þessa skilgreiningu hér á landi að mati FST. Fjarskiptastofa kemst að þeirri niðurstöðu að bitastraumspjónusta um bæði ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar tilheyri umræddum markaði 3b. Er það í samræmi við framangreind tilmæli ESA frá 2016 sem gilda hér á landi sem og langflestir evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana. Þetta eru óefnislegar lausnir s.s. bitastrumur og sýndarlausnir sem boðnar eru í kopar- eða ljósleiðaranæti, sem uppfylla ekki nauðsynleg skilyrði til að teljast til markaðar 3a og eru notaðar til að veita fjöldaframleidda bitastraumspjónustu tilheyri markaði 3b. Þetta eru allar bitastraumslausnir nema þær sem notaðar eru til VULA lausna.
- (100) Í könnun sem Fjarskiptastofa gerði meðal fjarskiptafyrirtækja til að afla upplýsinga um afstöðu þeirra til þess hvort staðgangi kynni að vera fyrir hendi á þeim heildsölumarkaði sem hér um ræðir milli ofangreindra fastanetsheimtauga og umræddra farnetslausna. Í samandregnum niðurstöðum Fjarskiptastofu kemur fram



að fjarskiptafyrirtækin voru ekki á einu máli um hvort staðganga gæti verið til staðar milli bitastraumslausna um fastanet og farnet. Síminn, Snerpa, Hringiðan og Ljósleiðarinn töldu ýmist að slík staðganga væri til staðar eða að líkur væru til þess. Svör Nova og Sýnar voru fremur óljós, en af þeim verður ekki séð að þau útiloki slíka staðgöngu. Aðeins Míla virðist vera á þeirri skoðun að slík staðganga sé ekki til staðar. Heilt á litið má því segja að félögin séu fremur á því að slík staðganga geti verið til staðar en ekki.

- (101) Hér á landi starfa þrjú farnetsfyrirtæki (á nokkrum stöðum í markaðsgreiningunni er vísað í „farsímafyrirtækin þrjú“ þ.e. Símann, Sýn og NOVA) með tíðnileyfi, eigin farsímakjarna og tvö þeirra eiga eigin farsímadreifikerfi eftir að Míla keypti farsímadreifikerfi Símans í ársbyrjun 2021. Bitastraumsaðgangur um farnet er ekki í boði sem sérstök heildsöluvara hjá farnetsrekendum. Aðgangur að farnetum í heildsölu var metinn í virkri samkeppni í ákvörðun PFS nr. 11/2012 og hefur síðan þá verið veittur á markaðsforsendum með frjálsum samningum milli fyrirtækja.
- (102) Endursala þjónustu er lægsta form bitastraumsaðgangs. Að mati Fjarskiptastofu telst endursala á farnetsþjónustu, sem felst í þjónustu við SIM kort sem eru í straumfæddum farnetsbeinum, til heildsölu á markaði 3b sökum staðgöngu þeirrar þjónustu við internetþjónustu yfir fastlínu á smásölustiginu. Fjarskiptastofa telur að sá möguleiki, að veita bitastraumsaðgang til að veita umrædda farnetsþjónustu í farnetum, sé tæknilega til staðar. Hins vegar liggi ekkert fyrir um það hvort „ásættanlegt framboð“ kunni að vera á slíkri lausn, þ.m.t. með dýpri bitastraumsaðgangi en A4, eða hvort mikil eftirspurn sé eftir slíkri bitastraumsþjónustu miðað við aðstæður hér á landi, þ.e. hvort slíkt sé raunhæft út frá viðskipalegu sjónarhorni fyrir aðila sem ekki reka eigin farnet. Þess má geta að engar kvaðir hvíla á farsímarekendum hér á landi að bjóða upp á slíkar bitastraumslausnir til ytri aðila. Ályktar Fjarskiptastofa að ólíklegt verði að teljast að farsímafyrirtækin vilji veita dýpri aðgang veita dýpri bitastraumsaðgang að farnetum sínum, t.d. A3 aðgang, sem kynni að skaða smásöluhlutdeild þeirra.
- (103) Eftirfarandi umfjöllun í markaðsgreiningunni vekur athygli, þar sem fjallað er um mögulega staðgöngu milli farneta og fastlínuneta á markaði 3b. Þar segir: „Í þessu samhengi verður þó að hafa í huga að farsímafyrirtækin þrjú (þ.e. Síminn, Nova og Sýn fengu tíðniheimildir endurnýjaðar til 20 ára þann 21. mars 2023, sjá mgr. 119, 122-123, 183 og mgr. 413), sem samanlagt hafa vel yfir 90% markaðshlutdeild í farsímaþjónustu á smásölumarkaði fyrir farsímaþjónustu, hafa viðamikil innri not af farsímakerfum sínum, þ.e. þau nýta farsímakerfi sín sem aðföng við veitingu farsímaþjónustu á smásölustigi, sem og til veitingar umræddrar farnetsþjónustu um straumfædda farnetsbeina sem hér um ræðir. Það að þau nýti sér eigin fjarskiptanet fyrir framangreinda farnetslausn, sparar þeim því leigu á fastanetum og eykur nýtingu á eigin fjárfestingum þeirra. Í ljósi þess að um 15% heimila landsins notast við slíka farnetslausn í stað fastanetslausna telur Fjarskiptastofa að umrædd innri not, sem og sú bitastraumsþjónusta sem þegar er veitt, t.d. til Hringdu, og mögulega til fleiri aðila á líftíma greiningarinnar, setji beinan samkeppnisþrýsting á rekstraraðila fastaneta hér á landi. Það getur að mati FST hæglega gert litla en varanlega verðhækkun á bitastraumstengingum um fastanet, á meðan verð stendur



í stað varðandi bitastraumsaðgang um farnet, óarðbæra.“ Rétt er að benda á að Síminn á ekki lengur eiginlegt farsímakerfi, en þar var selt til Mílu, þó hluti kerfisins, s.s. farsímakjarni sé enn í eigu og undir stjórn Símans, þá liggja allir grunn innviðir farnetsins hjá Mílu.

(104) Niðurstaða Fjarskiptastofu er að eftirspurnarstaðganga sé til staðar á milli bitastraumsaðgangs um annars vegar ljósleiðaranet og koparnet með VDSL búnaði og hins vegar bitastraumsaðgangs að 4G/4,5G og 5G farnetum (og eftir atvikum síðari farnetskynslóðum) sem veita möguleika á veitingu internetþjónustu um straumfædda netbeina og að sú staðganga muni vera til staðar út líftíma þessarar greininga. FST telur náið samband vera á milli slíkrar staðgöngu á smásölumarkaðnum og markaði 3b. Þá eru fjarskiptafyrirtækin flest sammála þessu mati.

(105) Í fréttatilkynningu¹¹ Símans, Mílu og Ericsson í febrúar 2022 er fjallað um yfirgripsmikinn fimm ára samning um uppbyggingu landsdekkandi 5G nets á Íslandi og liggur þannig fyrir að þýðing farneta á þessum markaði mun margfaldast.

(106) [...]¹²

(107) Að mati Ljósleiðarans er mikilvægt að framangreint atriði sé greint og kannað frekar í markaðsgreiningunni. Er það augljós afleiðing þess að nú er Míla komið með í hendur fullburða farnet í undanfara kaupa Ardian á félaginu. Þá bendir fyrrnefnd fréttatilkynning til stórfelldrar uppbygginga á þessu sviði. Þá kemst Fjarskiptastofa að þeirri niðurstöðu að ekki sé framboðsstaðganga á markaði 3b milli farneta og fastaneta. Framangreint þýðir þannig að Míla hefur með þeim möguleikum að hafa yfir að ráða farneti og fastaneti skapað sér yfirburðastöðu á markaði 3b og aðlægum mörkuðum. Að mati Ljósleiðarans er full þörf á að rannsaka áhrif þessa frekar meðal annars í ljósi þess að mjög ólíklegt sé að heildsöluaðilar sem eingöngu reka fastanet geti innan hæfilegs tíma komið sér upp farneti. Þetta gefur einnig tilefni til þess að skoða hvort ekki sé tilefni til að setja aðgangskvöð að farneti hjá markaðsráðandi aðila á markaði.

d. Áhrif þess að framboðsstaðganga á heildsölumarkaði 3b er nánast engin milli farneta og fastaneta

(108) FST telur að framboðsstaðganga sé ekki til staðar milli farneta og fastaneta. Mjög ólíklegt sé að farsímarekendur muni byggja upp fastanet eða að fastanetsrekendur, sem ekki hafa nein farnet í dag, fari að koma sér upp farnetum til að veita bitastraumsþjónustu til innri eða ytri nota þó að það sé ekki útilokað. Til að um staðgöngu sé að ræða nægir hins vegar að sýnt sé annað hvort fram á eftirspurnar-

¹¹ <https://www.ericsson.com/en/news/3/2022/siminn-mila-and-ericsson-to-build-the-backbone-of-icelands-telecom-infrastructure>

¹² Trúnaðarmál



eða framboðsstaðgöngu. Því kemur skortur á framboðsstaðgöngu ekki í veg fyrir að umrædd staðganga sé fyrir hendi á markaði 3b.

(109) [...]

(110) [...]¹³

(111) Þrátt fyrir að eftir sölu á Mílu hafi lóðrétt eignartengsl milli Mílu og Símans verið rofin með þeim meintu áhrifum að þau starfa félögin nú sem sjálfstæðir aðilar á annars vegar heildsölu- og hins vegar smásölumarkaði þá er í gildi einkakaupasamningu milli þessar aðila um kaup Símans á 80% af allri heildsöluþjónustu af Mílu. Framagreind sala er þannig ekki lengur innri sala heldur ytri sala. Ljósleiðarinn bendir á að í reynd er þetta eins og innri sala þar sem þessi viðskipti (viðskiptamagn/velta) er ekki aðgengileg öðru fyrirtækjum á heildsölumarkaði eins og Ljósleiðaranum. Fjarskiptastofa tekur fram að hún muni líta til innri nota allra fyrirtækja sem starfa á markaði 3b og veita þjónustu á koparnetum með VDSL búnaði, á ljósleiðurum og framangreindum farnetum og nota til að veita þjónustu um slík net á smásölumarkaði þeim sem tengist umræddum heildsölumarkaði.

(112) Í þessu samhengi er einnig mikilvægt að skoða þá stöðu sem uppi er á milli Símans og Mílu eftir kaup á Mílu. Að mati Ljósleiðarans verður ekki horft fram hjá þeirri staðreynd að tæknilegt sjálfstæði Símans gagnvart Mílu er lítið og félagið nánast algerlega háð Mílu. Aðgangssleið 4 er lægsta form bitastraumsaðgangs og felur í sér endursölu fullframleiddrar þjónustu. Kaupandi endursöluþjónustu getur þó bætt við ýmis konar virðisaukandi þjónustu sem framleidd er af honum sjálfum og veitt viðskiptavinum sínum sem hluta af smásöluframboði sínu. Eftir flutnings AS númers og IP talna Símans til Mílu fyrir sölu Mílu til Ardian og tilheyrandi búnaðar Símans framleiðir Síminn ekki lengur eigin internetþjónustu en kaupir hana alfarið af Mílu.

(113) Míla hefur því nú með höndum framleiðsluráða og aðföng fyrir aðgangssleið 4, en kvaðir um slíka aðgangssleið voru settar á internetþjónustu Símans áður en Míla var stofnuð og heildsala Símans flutt yfir í fyrirtækið. Engin eftirspurn var eftir endursölu aðgangssleiðar að internetþjónustu Símans þar sem smæstu internetþjónustuaðilar voru fullburða til framleiðslu eigin þjónustu og voru þær heildsölu kvaðir afnumdar af Símanum, en kvöðum um heildsölu á aðgangssleiðum 1, 2 og 3 viðhaldið á Mílu í næstu greiningum.

(114) Nú er hins vegar komin upp sú staða að umtalsverð eftirspurn hefur myndast eftir Aðgangssleið 4 þar sem stærsti internetþjónustuaðili landsins hefur hætt sjálfstæðri starfsemi við framleiðslu sjálfrar internetþjónustunnar og fyrir sölu Mílu til Ardian selt þá þætti tæknilegs rekstrar til Mílu og kaupir þá til baka gegnum endursölu. [...]¹⁴

¹³ Trúnaður.

¹⁴ Trúnaðarmál



- (115) Ljósleiðarinn telur í ljósi þeirrar niðurstöðu Fjarskiptastofu um heildsölumarkað 3b um að markaðurinn samanstandi m.a. af ljósleiðaranetum, koparnetum sem VDSL búnaður hefur verið tengdur við og farnetslausnum á 4G/4,5G og 5G (og framtíðar farnetskynslóðum), staðganga sé á milli mismunandi lausna á þessum netum og að staðganga sé einnig til staðar í heildsölu á viðkomandi markaði, enda markaðir þessir nátengdir vanti enn verulega upp á að fullnægjandi skoðun hafi farið fram á þeim gríðarlegu breytingum sem orðið hafa á þessum markaði í kjölfari Adrian samrunans og þeirra grundvallar breytingar sem orðið hafa á Mílu sem umráðanda yfir bæði fastaneti og farneti. Ekki verður séð að nein greining hafi farið fram á hugsanlegum áhrifum þessa á framþróun markaðarins og engin greining hefur farið fram á því hvort og hvernig framangreind staða hefur styrkt stöðu Mílu á þessum markaði. Að mati Ljósleiðarans er óumdeilanlegt að staða þess fyrirtæki er í dag miklu sterkari og er sú staða verulega vanmetin af hálfu Fjarskiptastofu. Er því brýnt að framangreint atriði verði skoðað og greint frekar. Nægir í þessu sambandi að benda á þær niðurstöður Fjarskiptastofu í greiningunni, að ólíklegt sé að rekendur fastaneta geti komið sér upp farnetum til að mæta eftirspurn eftir fjarskiptaþjónustum yfir farnet, ólíklegt sé að rekendur muni bjóða heildsöluaðgang að farnetum sínum og þeirrar staðreyndar að full staðganga sé nú komin á milli farneta og fastaneta hvað varðar flestar ef ekki allar bitastraumsþjónustur á smásölumarkaði.

5. Landfræðileg skilgreining markaða og mat á umtalsverðum markaðsstyrk á markaði 3a og 3b

- (116) Í drögum Fjarskiptastofu að markaðsgreiningu er að finna nýja nálgun við skilgreiningu landfræðilegra markaða. Má segja að um verulega stefnubreytingu sé að ræða frá því sem lagt var til grundvallar í ákvörðun nr. 5/2021.
- (117) Fjarskiptastofa hefur komist að þeirri niðurstöðu að sveitarfélög séu heppilegustu grunneiningarnar til að mynda útgangspunkt hinnar landfræðilegu greiningar.
- (118) Fjarskiptastofa hefur nú framkvæmt greiningu á landfræðilegum mörkuðum 3a í öllum 64 sveitarfélögum landsins og komist að þeirri niðurstöðu að aflétta beri kvöðum í 28 sveitarfélögum því þar væri komin á virk samkeppni á viðkomandi markaði eða stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar. Míla er útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í 28 sveitarfélögum, Tengir í 7 sveitarfélögum og Ljósleiðarinn í 1 sveitarfélagi. Á markaði 3b er niðurstaðan að aflétta beri kvöðum í 30 sveitarfélögum því þar sé komin á virk samkeppni á viðkomandi markaði eða stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar. Þá útnefnir Fjarskiptastofa Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í 33 sveitarfélögum og Ljósleiðarann í 1 sveitarfélagi.
- (119) Ekki var talið unnt að fullyrða að virk samkeppni væri fyrir hendi í neinu sveitarfélagi hér á landi út frá stöðunni á smásölumarkaði þrátt fyrir að heildsölukvaðir hafi hvílt á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum um árabíl. Samkeppniseftirlitið segir í Ardian ákvörðuninni að jafnvel þótt starfssvæði annarra ljósleiðaraneta en Mílu á



helstu þéttbýlissvæðum eða landssvæðum yrðu afmörkuð sérstaklega, helst á suðvesturhorninu og Norðurlandi sem samrunaaðilar vísuðu til, myndi það ekki breyta áður nefndum lóðréttum eða láréttum áhrifum samrunans. Með samrunanum yrði skaðleg styrking á stöðu Mílu auk annarrar umtalsverðrar röskunar á samkeppni, hvort sem miðað væri við þrengri landfræðilega markaði afmarkaða við svæðisbundna útbreiðslu annarra, eða með víðtækari hætti við landið allt.

- (120) Ný afmörkun og breytt aðferðafræði Fjarskiptastofu með því að leggja vægari kvaðir á Mílu á tilteknum samkeppnissvæðum kann að vera til marks um mögulega þrengri eða smærri skilgreinda landfræðilega markaði fyrir fjarskiptapjónustu í greiningum stofnunarinnar í nágrenni framtíð að mati Samkeppniseftirlitsins. Á það að minnsta kosti og mögulega við um heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang um heimtaugar og miðlægan aðgang fyrir bitastraum við framleiðslu fjarskiptapjónustu. Þannig kemur einnig fram í ofangreindri ákvörðun Fjarskiptastofu að stofnunin hafi skuldbundið sig í kjölfar samráðs við ESA, að endurgera landfræðilega greiningu á heimtauga- og bitastraumsmarkaði í mjög nágrenni framtíð.
- (121) Í ljósi þeirra breytingar sem nú eru boðaðar telur Ljósleiðarinn vert að gefa gaum þeim fyrirmælum sem er að finna í reglugerð nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta en þar eru ítarleg fyrirmæli um forsendur skilgreiningar á landfræðilegum markaði. Segir þar m.a. í að markmiðið er að afmarka og *skilgreina mörk samkeppni milli fyrirtækja*. Tekið skal tillit til svæðisbundinna aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, þar sem hliðsjón er höfð af eðli samkeppni í innviðum á tilteknu svæði í samræmi við ákvæði samkeppnislaga. Fjarskiptastofa skal einnig ef við á taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun á útbreiðsluspá háhraðaneta skv. 11. gr. laga nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu en ekki verður í fljótu bragði ráðið hvort hún liggi til grundvallar markaðsgreiningunni. Greina skal hvort virk samkeppni ríki á tilteknu landfræðilegu svæði á viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, hvort sem það er allt landið eða hluti þess, eftir því sem við á.
- (122) Ljósleiðarinn telur að ráða megi af reglugerðinni að ráðandi þættir við landfræðilega afmörkun á fjarskiptamörkuðum ráðist út frá útbreiðslusvæði fjarskiptaneta. Annar ráðandi þáttur í fyrirmælum reglugerðarinnar er að skilgreining landfræðileg markaðar verði að ráðast af aðstæðum á viðkomandi markaði.¹⁵ Í

¹⁵ Í Commission Recommendation of 18.12.2020 on relevant product and service markets within the electronic communications sector susceptible to ex ante regulation in accordance with Directive (EU) 2018/1972 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 establishing the European Electronic Communications Code, C(2020) 8750 final, sem Fjarskiptastofa vísar til í drögunum í mgr. 679 segir að í umræddum tilmælum framkvæmdastjórnarinnar er nánar kveðið á um landfræðilega greiningu, en þar kemur m.a. fram að ólíklegt sé að samkeppnisvandamál séu eins alls staðar á yfirráðasvæði viðkomandi ríkis, bæði með tilliti til markaðar 3a og 3b. Af framangreindum ástæðum sé brýnt að viðeigandi markaðir sæti ítarlegri landfræðilegri greiningu. Því ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að aðgreina landsvæði þar sem samkeppnisskilyrði væru nægilega einsleit frá landssvæðum þar sem samkeppnisskilyrði væru umtalsvert frábrugðin. Beri þá sérstaklega að horfa til þess hvort mögulegur aðili með umtalsverðan markaðsstyrk hegði sér með sambærilegum hætti milli svæða þar sem hann starfrækir fjarskiptanet eða hvort hann standi frammi fyrir mismunandi samkeppnisþrýstingi milli svæða.



markaðsgreiningunni segir að helsta ástæða þess að nú eigi að skipta landinu upp í aðgreinda landfræðilega markaði sé að á „...síðustu misserum hafa sífellt fleiri lönd aðgreint landfræðilega markaði við markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, fyrst og fremst vegna tilkomu nýrra fjarskiptaneta í eigu keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðila, sér í lagi kapalkerfa og ljósleiðaraneta. Því er eðlilegt að framkvæmd verði ítarleg landfræðileg greining á viðkomandi mörkuðum í greiningu þessari“.

- (123) Fjarskiptastofa vísar til þess þær breytingar hafi orðið frá ákvörðun nr. 5/2021 að þar sem útbreiðsla annarra aðila en Mílu á ljósleiðurum til heimila og fyrirtækja haldið áfram að aukast og með því samkeppni um aðgang þjónustuaðila að slíkum netum hafi möguleikar þjónustuaðila um val á bitastraumsveitendum vaxið. Tekið er þó fram að staða á „útbreiðslu innviða annarra en Mílu, s.s. Ljósleiðarans, Tengis, Snerpu og fjölda smærri neta, er þó mjög mismunandi, og eftir atvikum takmörkuð, eftir landshlutum“.
- (124) Hvað varðar landfræðilega greiningu á markaði 3b kemst Fjarskiptastofa að þeirri niðurstöðu, meðal annars að teknu tilliti til mikils munar á útbreiðslu ljósleiðaraneta og tilvistar samhliða fastaneta, mismunandi útbreiðslu framangreindrar farnetslausna, sem og mikils munar á markaðshlutdeildum milli sveitarfélaga, sem endurspeglast í mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða, telur FST sterk rök standa til þess að aðgreina landfræðilega markaði á umræddum heildsölumarkaði hér á landi.
- (125) Að mati Ljósleiðarans skortir verulega á að fullyrðing Fjarskiptastofu um að útbreiðsla annarra aðila en Mílu á ljósleiðurum sé komin á þá stig að þau geti stuðlað að aukinni samkeppni um aðgang þjónustuaðila að slíkum netum sé rökstudd eða útlistuð. Rétt er að Ljósleiðarinn hefur á síðustu mánuðum komið fyrirtækinu í þá stöðu í fyrsta skipti að hafa yfir ráða aðgangi að landshring með því að leigja tvo þræði af utanríkisráðuneytinu í svokölluðum NATO-hring. Þá hefur félagið keypt stofnnet Sýnar hf. Fjarri lagi er hins vegar að það landsdekkandi net sé orðið að fullu samkeppnisfært á við Mílu á landsvísu. Þá bætist við að nú er Míla eigandi að farneti sem nær yfir allt landið en Ljósleiðarinn hefur ekki umráð eða aðgang að slíku neti eins áður hefur verið rakið.
- (126) Rök Fjarskiptastofu fyrir því af hverju nú sé horfið frá því að skilgreina landfræðilega markaðinn sem allt Ísland eru hins vegar að mati Ljósleiðarans litlum rökum studd nema þeim að aðgreining landfræðilegra markaða í Evrópu hafi verið að „...aukast verulega síðustu árum og misserum á báðum mörkuðum.“ Bent er að slík aðgreining hafi verið til staðar í Evrópu af sögulegum aðstæðum en bent á að þær hafi ekki verið til staðar hér. Engin rök eru hins vegar færð fyrir því hvaða breytingar á mörkuðum hér á landi geri þessa breytingu nauðsynlega eða hvort þær séu sambærilegar við það sem gerst hefur í Evrópu. Sú röksend að „sífellt fleiri lönd hafi aðgreint landfræðilega markaði, m.a. vegna tilkomu nýrra fjarskiptaneta í eigu keppinauta fyrrum ríkiseinokunaraðila, s.s. ljósleiðaraneta“ geta ein og sér ekki talist fullnægjandi rökstuðningur. Verður í því sambandi að benda á fyrirmæli



reglugerðarinnar um að leggja skuli fleiri atriði til grundvallar skilgreiningu á mörkuðum, bæði vöru-, þjónustu- og landfræðilegum mörkuðum þegar meta á markaðsstyrk aðila. Segir í reglugerðinni að ákvörðun á umtalsverðum markaðsstyrk eins aðila skal byggjast á samverkun nokkurra þátta sem Fjarskiptastofa metur viðeigandi í samræmi við sérkenni viðkomandi markaðar. Þar ber að horfa til markaðshlutdeildar þess fjarskiptafyrirtækis sem mögulega er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sem og keppinauta þess fyrirtækis, ásamt þeim samkeppnisþrýstingi sem mögulegir keppinautar geta veitt til meðallangs tíma.

- (127) Í þessu sambandi er sérstaklega tekið fram í 18. gr. reglugerðarinnar að unnt er að mæla markaðshlutdeild út frá veltu, magni, tengdum línunum eða fjölda áskrifenda, allt eftir því hvað hefur mesta þýðingu á viðkomandi markaði. Unnt er að mæla markaðshlutdeild út frá fleiri en einu viðmiði hverju sinni. Einnig er vert að huga að því sem kemur fram m.a. í 6. mgr. 18. gr. þar sem segir að horfa beri til þess að fyrirtæki geta verið með umtalsverðan markaðsstyrk þrátt fyrir að hafa lægri hlutdeild en 50% á viðkomandi markaði, líkt og raunin er með Mílu víða (þó markaðshlutdeild úti á landi sé yfirleitt mun hærri en 50%). Skiptir t.d. máli hvort viðkomandi fyrirtæki er almennt öflugt með hliðsjón af fjármagni, tækni, innviðum og framboði vöru eða þjónustu. Niðurstaða um umtalsverðan markaðsstyrk byggist þannig á heildarmati þar sem bæði markaðshlutdeild og atriði sem tengjast uppbyggingu markaðarins hafa þýðingu. Að auki er vísað til þess í reglugerðinni að það geta verið sérstök tilvik þar sem keppinautar eru ekki í aðstöðu til að bregðast við hegðun fjarskiptafyrirtækis sem er undir þeim mörkum þannig að þýðingu hafi og því getur fjarskiptafyrirtæki talist vera með umtalsverðan markaðsstyrk þótt það sé með undir 40% markaðshlutdeild.
- (128) Að mati Ljósleiðarans verður ekki séð af drögum markaðsgreiningarinnar að tekið hafi verið nægilegt tillit til þeirra þátta sem tilgreindir eru í reglugerðinni m.a. í tengslum við skilgreiningu markaða eða við mat á markaðsstyrk. Bendir Ljósleiðarinn á að þegar styrkur Mílu er metinn út frá landfræðilegum markaði verður ekki séð að tekið hafi verið tillit til sterkrar stöðu Mílu á markaði 4. Míla er „allt um kring“ og leigulínunet fyrirtækisins undirliggjandi nánast öllum netum. Áhrif þessa á markaði 3a og 3b eru mjög miklir. Þannig eru nánast öll fjarskiptafyrirtæki háð leigulínusamböndum frá Mílu á bæði fasta netinu (ljósleiðaratengingum) og með leigulínusambönd fyrir farnets kerfið viðkomandi fjarskiptafyrirtækja. Áhrif aðlægra markaða eru vel þekkt fyrirbrigði í samkeppnisrétti, þar sem fyrirtæki á markaði A getur beitt styrk sínum og áhrifum á markað B á markaði A með ýmsu móti.
- (129) Ekki verður séð að metin hafi verið áhrif þess að Míla hefur eitt heildsölufyrirtækja yfir að ráða farneti á landfræðilega markaði. Yfirráð fastlínunets og farnets á viðkomandi markaði hlýtur að skipta miklu máli hér. Líkt og komist er að niðurstöðu um er ekki framboðsstaðgangi hvað varðar farnet á heildsölumarkaði og algerlega ljóst að Ljósleiðarinn mun ekki á líftíma markaðsgreiningarinnar geta mætti samkeppni við farnet Mílu á næstu árum, enda þarf Ljósleiðarinn að einbeita sér að uppbyggingu nýs stofnnets í formi fastanets. Þó svo Síminn haldi á tíðniheimildum



liggur nú fyrir að hægt er að framselja tíðniheimildir og því augljóst að meta þurfi áhrif af því.

(130) [...] ¹⁶

(131) Að mati Ljósleiðarans er umfjöllun í markaðsgreiningunni óljós þegar reynt er að meta á hverju sú forsenda sem Fjarskiptastofa virðist gefa sér, um að útbreiðsla annarra aðila en Mílu á ljósleiðurum til heimila og fyrirtækja hafi haldið áfram að aukast og með því samkeppni um aðgang þjónustuaðila að slíkum netum, er í raun og veru byggð á. Hér virðist lagt til grundvallar að slík net séu að fullu byggð, með fulla virkni á við landsdekkandi far- og fastanet Mílu og mikil eftirspurn sé þegar fyrir hendi. Á öðrum stöðum í markaðsgreiningunni er hins vegar fullyrt að uppbygging neta sé mun skemur á veg komin á sumum stöðum. Við framkvæmd landfræðilegrar greiningar ber að horfa til framtíðar eins og unnt er, s.s. þróun viðkomandi markaðar og mati á viðbótarupplýsingum, t.d. um útbreiðsluáform markaðsaðila og líklega þróun markaðshlutdeilda. Ljósleiðarinn bendir á í þessu samhengi að félagið á enn mikið verkefni fyrir höndum til þess að félagið hafi hafi yfir að ráða virku landsdekkandi fastafjarskiptanet sem getur veitt Mílu samkeppni á þá veru sem Fjarskiptastofa virðist gefa sér. Félagið fékk þann 4. október 2023 afhent hið keypta stofnnet og er öll samhæfingar vinna á hinu keypta stofnneti Sýnar við fastanet Ljósleiðarans á byrjunarstigi. Þá þarf Ljósleiðarinn að yfirtaka fjölda leigulínusambanda Sýnar við Mílu. Þá hafa orðið verulega tafir á afhendingu NATO-ljósleiðaraþráða. Ljósleiðarinn varaði sérstaklega við því að vera kynni að erfiðleiga gæti gengið að flytja sambönd leigulína Mílu frá Sýn yfir til Ljósleiðarans sem nýs leigutaka. Öll þessi atriði sýna að sú ályktun Fjarskiptastofu að ganga úr frá því sem forsendu við afléttingu kvaða á Mílu að fyrir hendi sé annað landsdekkandi fastanet, er mögulega ótímabær fullyrðing og forsenda. Á nokkrum stöðum í markaðsgreiningunni er tekið fram að gert sé ráð fyrir að fyrirtæki á markaði muni ná uppbyggingarmarkmiðum á gildstíma greiningarinnar, sem gefa má sér að verði um 5 ár. Á þeim tíma geta orðið miklar breytingar og umskipti í tækni, nethögun fjarskiptaþjónustu og markaðsaðferðum. Verður því að gæta varúðar í að fullyrða um of hvað varðar framþróun uppbyggingar og útbreiðslu neta og þá sér í lagi hver möguleg áhrif þeirra verða á samkeppnismarkaðinn og gefa þeim sem byggja vilja upp fjarskiptanet raunhæfa möguleika á að hrinda þeim áætlanum í framkvæmd. Míla er í yfirburðarstöðu í ljósi yfirráða yfir bæði fastaneti um kopar og ljósleiðara og RAN kerfi sínu auk samkeppnisforskots í tíma á landsbyggðinni sem og öðrum þáttum sem þar að koma. Fjárhagslegur styrkur Mílu er einnig augljós og hefur Míla raunar hampað honum og fjárfestingargetu félagsins opinberlega, auk þess sem lesa má þær tölur úr ársreikningi félagsins.

(132) Í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu segir að innan Evrópu hafi samkeppnisvandamál á smásölumarkaði eða smásölumörkuðum sem tengjast heildsölumörkuðum 3a og 3b almennt orsakast af ófullnægjandi innviðasamkeppni (samhliða fjarskiptanetum) og/eða skorti á árangursríkum heildsöluaðgangi sem geti verið mismunandi eftir landfræðilegum svæðum. Ljósleiðarinn ítrekar aftur að sú forsenda sem

¹⁶ Trúnaðaðarmál



Fjarskiptastofa gefur sér, að Ljósleiðarinn sé og verði með samhliða fjarskiptanet við hlið Mílu með framangreindum, er ekki orðin að raunveruleika og enn löng leið fyrir höndum. Að auki hefur orðið grundvallarbreyting á eðli heildsölumarkaðarins með staðgöngu milli farneta og fastaneta á markaði 3b. Þessa nýju stöðu á landfræðilegu mörkuðum telur Ljósleiðarinn vera vangreinda og hver áhrif hennar geti verið á gildistíma greiningarinnar. Staðan sem upp er komin er að Míla hefur nú nánast á öllum landssvæðum yfir fleiri en tveimur netum að ráða, stofnlínum sem tryggja flutning að sveitarfélagi (markaður 4), fastaneti (kopar og ljós) og farneti á hverjum stað. Framangreint kallað að mati Ljósleiðarans á frekari greiningu og mögulega aðrar og nýjar úrfærslum á kvöðum á Mílu.

- (133) Þá verður í þessu samhengi að benda á þá staðreynd að Samkeppniseftirlitið hefur í tveimur samrunaákvörðunum, sem báðar varða starfsemi Mílu og Ljósleiðarans á þeim fjarskiptamörkuðum sem félögin starfa á, skilgreint landfræðilega markaði sem einn markað, þ.e. Ísland. Verður í þessu samhengi að vekja sérstaka athygli í markaðsgreiningar drögunum að tekið sé fram „að landfræðileg greining sé, líkt og greining á vörumarkaðinum, byggð á grundvallarreglum samkeppnisréttar. Greiningin feli í sér mat á framboðs- og eftirspurnarstaðgöngu, auk þess sem mögulega þyrfti að líta til mögulegrar samkeppni ef það ætti við á þessu stigi markaðsgreiningar.“ Engin viðhlýtandi skýring er hins vegar gefin á því hvers vegna Fjarskiptastofa telur sig þurfa að beita annarri nálgun en Samkeppniseftirlitið. Dugar þar ekki að vísa til þess hvað sé að gerast í Evrópu, nema slík niðurstaða sé rökstudd. Þá verður ekki séð að samkeppnislegir hagsmunir, sem báðar þessar stofnanir eiga að gæta að, séu svo ólíkir að þeir kalli á svo ólíkar útfærslur, nema fyrir því liggi ástæður sem leiddar hafa verið fram með því að gera grein fyrir því hvort þau viðmið sem m.a. liggja til grundvallar markaðsreglugerðinni leiði til slíkar niðurstöðu. Líkt og vikið var að hér að framan, er Ljósleiðarinn þeirrar skoðunar að nokkuð skort á í markaðsgreiningunni að fram hafi farið greining á fjölmörgum atriðum sem taka á tillit til samkvæmt markaðsreglugerðinni og áhrif hafa á skilgreiningu landfræðilegs markaðar.
- (134) Meta þarf hvort forsendur Fjarskiptastofu fyrir endurskoðun á greiningu landfræðilegra markaða standist þar sem ef horft er á smásölustigið þá er landið allt einn markaður. Þetta sést bæði í framboði þjónustu og einnig í verðlagningu á þjónustunni sem um ræðir. Stærstu aðilar á markaði eru með einsleitt þjónustuframboð um landið allt og verð að sama skapi þau sömu. Þetta má sjá meðal annars á Heimilispakka Símans sem er seldur á einu verði um land allt og línugjald einnig tiltekið það sama. Míla býr yfir tveimur til þremur netum á landsvísu og landinu öllu, ýmist kopar-, ljósleiðara eða farneti eða sem algengt er blöndu af öllu þrennu. Það er þannig ekkert sem bendir til annars en að landið allt sé eitt og sama markaðssvæðið.
- (135) Ljósleiðarinn bendir á að þrátt fyrir að nú sé tekin ákvörðun um að skipta landinu upp í mismunandi landfræðilega markaði er ekkert bendir til þess á smásölustiginu að söluaðilar þar séu með mismunandi verð og/eða þjónustu eftir landshlutum eða svæðum. Ef horft er til stærsta söluaðila í smásölu á landinu, Símans, má sjá m.a. af helstu söluvöru þeirra, Heimilispakkanum, að mánaðargjaldið er það sama óháð



staðsetningu. Auglýst er fast mánaðargjald fyrir hverja útfærslu pakkans og línugjaldið ávallt það sama.¹⁷

Farsími	Net	Sjónvarp	Fyrirtæki	HEIMILISPAKKAR
– Heimilispakkar Þjónusta Verð Annað				
Heimilispakkin	22.390 kr / mán.			Áskrift 18.400 kr og línugjald 3.990 kr. Innifald í Heimilispakkanum er endalaust net (Hraði allt að 1 Gbit/s), línugjald, Sagemcom netbeinir, 1x Sagemcom WiFi Magnari, 1x myndkall, Sjónvarp Símans Premium, 12 erlendir rásir, endalaus heimasími og 2x úræði.
Þægilegi	21.500 kr / mán.			Innifald í Þægilega pakkanum er endalaust net (Hraði allt að 1 Gbit/s), línugjald, Sagemcom netbeinir, 1x Sagemcom WiFi Magnari, 2x endalaus farsímaáskrift (18 GB / EES), 2x úræði, allt að 1x Krakkakort og Sjónvarp Símans Premium. Sami einstaklingur þarf að vera greiddi fyrir öllum þjónustum í pakkanum.
Einfaldi	13.000 kr / mán.			Innifald í Einfalda pakkanum er endalaust net (Hraði allt að 1 Gbit/s), línugjald, Sagemcom netbeinir, 1x Sagemcom WiFi Magnari, 1x endalaus farsímaáskrift (18 GB / EES), 1x úræði og allt að 1x Krakkakort. Sami einstaklingur þarf að vera greiddi fyrir öllum þjónustum í pakkanum.

Mynd 2: Skjáskot af heimasíðu Símans hf. í október 2023.

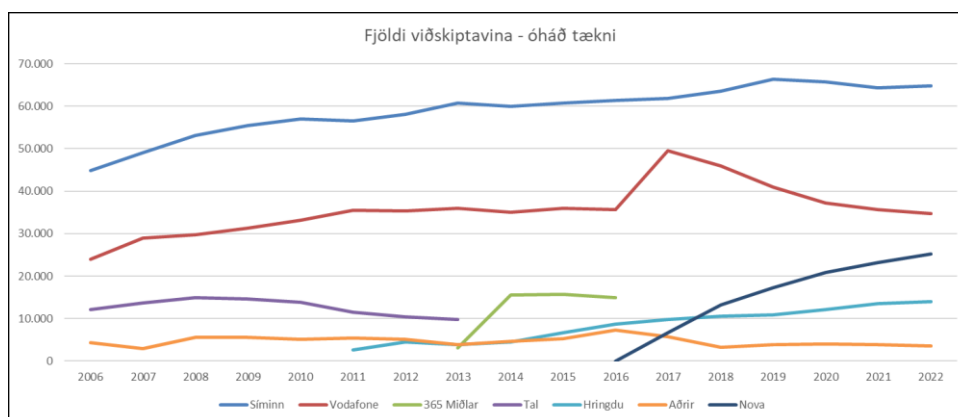
Nánar um skilgreiningu á umfangi landfræðilega markaðarins eða markaðanna á Íslandi

- (136) Ekki verður annað séð en að Fjarskiptastofa telji að samkeppnisaðstæður hafi breyst verulega á síðustu árum, meðal annars vegna endurskipulagningar Símans og Mílu, skilyrða sem sett voru af hálfu Samkeppniseftirlitsins vegna sölunnar á Mílu til Ardian, kaupa Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar auk ýmissa tæknibreytinga og hógum á fjarskiptamörkuðum. Hins vegar er ekki augljóst að neinn þessara þátta réttlæti þá breyttu nálgun (með tilliti til svæðisbundins mat á mörkuðum) sem Fjarskiptastofa leggur nú upp með í markaðsgreiningu sinni.

¹⁷ Sbr. heimasíðu Símans í október 2023

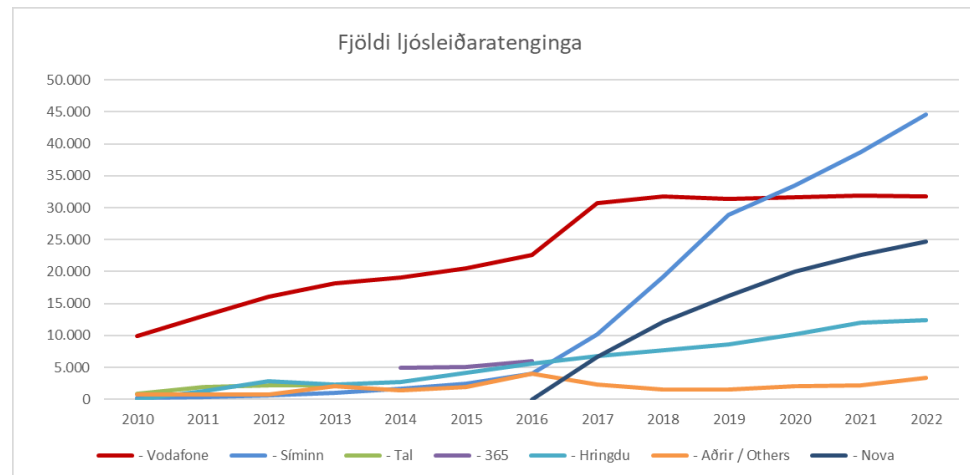


- (137) Ljósleiðarinn telur að megin tilgangur markaðsgreiningar sé að greina með kerfisbundnum hætti þann samkeppnisþrýsting sem fyrirtæki standa frammi fyrir á markaði. Markmiðið er, m.t.t. vöru/þjónustu og landfræðilegra þátta, að greina alla raunverulega keppinauta sem starfa á markaði og greina hvort til staðar sé aðili á markaði sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Greinist slíkur aðili, þarf næst að afmarka til hvaða landsvæðis slík markaðsráðandi yfirráð ná til.
- (138) Tilvist markaðsráðandi aðila má til dæmis greina með því að skoða fráliggjandi smásölumarkaði eða með því að greina getu til að vaxa inn á heildsölumarkaðinn sem er að þróast.



Mynd 3: Fjöldi viðskiptavina – óháð tækni.

- (139) Hlutdeild Mílu á innlendum markaði er tæp 50% (49% skv. mgr. 1211 í markaðsgreiningu en hlutdeild Mílu á vaxandi ljósleiðaramarkaði vex hratt eins og sjá má hér að neðan í ljósi þess að hlutdeild Símans á smásölumarkaði skapar gólf fyrir hlutdeild Mílu á mörkuðum 3a og 3b vegna heildsölusamnings Símans og Mílu). Að mati Ljósleiðarans sýnir þetta að mjög líklegt er að Míla verði aftur með yfir 50% markaðshlutdeild á landsvísu í nánustu framtíð.



Mynd 4: Fjöldi ljósleiðaratenginga.

- (140) Að mati Ljósleiðarans getur sú hættu skapast að aðferðin, sem Fjarskiptastofa beitir nú við skilgreiningu landfræðilegra markaða, verði markmið í sjálfu sér. Samkeppnisskilyrði geta verið mjög ólík milli sveitarfélaga á Íslandi þegar verið er að greina samkeppnislegan þrýsting og hömlur á samkeppnisaðila. Það þarf þó ekki sjálfkrafa að leiða til þeirrar niðurstöðu að um sé að ræða aðgreindan landfræðilegan markað. Slík niðurstæða getur leitt ófyrirséðra áhrifa, til dæmis hærri kostnaðar og á endanum hærri smásöluverðs til neytenda til lengri tíma á slíkum markaði.
- (141) Það sem skiptir sköpum er að meta hvernig markaðsráðandi aðili bregst við slíkum markaðsaðstæðum—verið getur að slíkur aðili kjósi að láta ólíkar aðstæður t.d. milli sveitarfélga sig litlu skipta. Möguleg áhrif þess geta verið að a) fyrirtækið haldi markaðsráðandi stöðu sinni þrátt fyrir ólíkar aðstæður, b) að stærð markaðarins (viðkomandi sveitarfélags) sé of lítill til þess að hann láti þar að sér kveða, eða c) að hann kjósi að starfa á landsvísu þrátt fyrir mismunandi svæðisbundna samkeppni (annaðhvort af viðskiptalegum ástæðum eða vegna stjórnvaldsfyrirmæla). Ef markaðsráðandi aðili bregst á hinn bóginn við með því að beita annarri nálgun að því er varðar verðlagningu getur það bent til þess að um sérstakan og aðskilinn landfræðilegan markað sé að ræða.
- (142) Fjarskiptastofa getur við slíkar aðstæður t.d. skoðað hvort samkeppnisaðstæður eru nægilega ólíkar innan alls Íslands að þær réttlæti skilgreiningu staðbundinna markaða eða skoðað annan valkost sem er að meta hvort hægt er að grípa til svæðisbundinna úrræða á tilteknu landssvæði í stað þess að aðgreina sérstök landssvæði hvert frá öðru. Beiting mismunandi úrræða getur verið heppilegra þar sem mörk milli einstakra markaða kunna að vera óljós eða að slík mörk séu eða kunni að taka breytingum (t.d. með því sem ný tækni eða þjónusta er innleidd eða markaðsaðilar breyta viðskiptaháttum á markaði). Að mati Ljósleiðarans er nauðsynlegt að meta í hverju tilviki fyrir sig hvort hægt er að réttlæta skilgreiningu



eða afmörkun svæðisbundnum markaði með hliðsjón af sjónarmiðum samkeppnisréttar. Af hálfu framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins hefur það löngum verið viðurkennt sjónarmið að samkeppni getur verið breytileg eftir svæðum auk þess sem samkeppni getur verið breytileg eftir því hvaða hópur viðskiptavina á markaði á í hlut.

- (143) BEREC og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins líta á skilgreiningu á vörumarkaði sem eina af mögulegum aðferðum til að ná fram markmiðum löggjafans á sviði fjarskipta og ná fram markmiðum um að gang að markaði¹⁸. Í tengslum við aðgangsmarkaði er þó ljóst að landafræði og sérkenni þeirrar landfræðilegrar landsvæðis geta ráðið úrslitum þegar spáð er fyrir um möguleika á samkeppni.
- (144) Frá sjónarhóli Ljósleiðarans skiptir þéttleikahagkvæmni (e. Economics of Density) sköpum fyrir mat á arðsemi uppbyggingar og reksturs á fjarskiptainnviðum. Þetta mat er breytilegt eftir aðstæðum, t.d. geta forsendur og mat fyrir þéttbýli verið verulega frábrugðið mati í dreifbýli. Í þessu samhengi getur skipt máli, þegar meta á þróun á samkeppni til lengri tíma, að horfa til þess að mögulega sé ólíklegt að annað sambærilegt fjarskiptanet verði byggt upp við hlið þess sem fyrir er, m.t.t. þéttleika byggða. Þetta getur gefið vísbendingu um að þróun samkeppni geti verið mismunandi frá einum landfræðilegum markaði til annars. Breytileiki milli landfræðilegra markaða er mögulega ekki stöðugur til lengri tíma. Það þýðir að úrræði, sem endurspeglar eiga landfræðilegan breytileika, þurfa að vera næm fyrir þróun sem hefur áhrif á þessar breytingar. Það er athyglisvert að á mörgum mörkuðum í Evrópu þar sem nokkur framþróun er í tilhögun á uppbyggingu neta, tækni fleygir fram og aukning verður að eftirspurn eftir fjarskiptaþjónustu, eykst samkeppni í uppbyggingu fjarskiptaneta. Þá hafa lagareglur um aðgang að netum (t.d. BCRD) og útfærslur eftirlitsstjórnvalda á þeim vettvangi veruleg áhrif á samkeppni í uppbyggingu fjarskiptaneta.
- (145) Þegar rekstraraðilar færa sig yfir í háhraðanet, getur verið að þeir skjósi að nota mismunandi tækni á mismunandi landsvæðum til að veita fjarskiptaþjónustu. Gefa má sér að skilvirkur rekstraraðili fjarskiptaneta, þrói og skipuleggi uppbyggingaráætlun um útbreiðslu háhraðaneta, sem felur í sér blöndu af tækni til að veita þessa þjónustu með hliðsjón af þörfum á hverjum og einum stað. Augljós hættu sem getur skapast við þessar aðstæður er sú að ef vöru- og þjónustumarkaðir eru of þröngt skilgreindir þá getur það haft í för með sér margfeldis áhrif sem leiða til rangrar niðurstöðu um mat á hver markaðsstyrkur aðila með umtalsverðan markaðsstyrk er í raun. Að mati Ljósleiðarans benda fyrirliggjandi gögn og upplýsingar frekar til þess að landið sé einn markaður og einnig að vörur og þjónustur samanstandi bæði af fastanetum og farnetum.
- (146) Samkvæmt fjarskiptalögum nr. 70/2022 eru fjarskiptamarkaðir og markaðsstyrkur skilgreindir með aðferðafræði samkeppnisréttarins. Að hve miklu leyti framboð vöru eða þjónustu á tilteknu landsvæði telst til viðkomandi markaðar ræðst af því

¹⁸ BoR (22) 188 2022 Report on competition amongst multiple operators of NGA networks in the same geographical region.



hvort samkeppnisþrýstingur hafi áhrif á ákvörðun viðkomandi markaðsaðila þegar hann ákvarðar verð vöru eða þjónstu¹⁹. Einkum ber að hafa tvær meginhömlur í huga við mat á hegðun fyrirtækja á markaði, i) eftirspurnarhliðina og (ii) staðgöngu á framboðshlið. Hægt er að aðgreina þetta enn frekar með aðgreiningu vörumarkaðarins í þjónustusamkeppni, útbreiðslusamkeppni eða samkeppni grunnvirkja. Þriðji þáttur samkeppnislegs aðhalds á hegðun fyrirtækja á markaði er einnig hugsanleg samkeppni.

- (147) Almennar aðferðir, s.s. greining á verðlagningu og verðmismun, annars vegar landsvísu og hins vegar eftir landsvæðum, með hliðsjón af markaðshlutdeild samkeppnisaðila, er einnig gagnlegur útgangspunktur greiningar. Frá sjónarhóli samkeppnisréttar er greining á smásöluverði þjónustu forsenda markaðsgreiningar. Mögulega er það þó ekki nægjanlegt þar sem mismunandi smásöluverð kann einnig að endurspegla mismunandi kostnaðargrunn þjónustu. Slíkt kallar á frekari greiningu þar sem eftirspurnarþátturinn er skoðaður (t.d. vægi þess að aðilar á tilteknu svæði kjósa að versla frekar við staðbundið fyrirtæki, kauphegðun, ólíkar þjónustur, mismunandi eiginleikar vöru og þjónustu og vörumerki) í þeim tilgangi að leggja mat á hvort að fyrirtæki á mismunandi landsvæðum bjóða í raun valkosti fyrir neytendur.
- (148) Að mati Ljósleiðarans verður ekki komið auga á neitt í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu sem bendir til þess að verulegur verðmunur sé smásöluverði fjarskiptaþjónusu á mismunandi stöðum á íslenska markaðnum. Liður 3.1.1., þar sem horft er til aðstæðna í smásölu og víðar (sbr. mgr. 564. – 1. hluti), er bent á að verðlagning á kopar í smásölu og ljósleiðaraaðgangur sé sambærileg, bendir til þess að einsleit verðlagning aðgangs sé til staðar á íslenskum markaði.
- (149) Ef unnt er að sýna fram á að rekstraraðilar, sem eru ekki virkir í samkeppni á viðkomandi markaði, geti ákveðið að fara inn á þann markað með litlum tilkostnaði innan skamms tíma, ef hlutfallslega verðhækkun verður á þeim markaði, verður að víkka út skilgreiningu markaðarins þannig að hún taki til þessara „utanaðkomandi“ markaðsaðila (kallaðir „new market entrants“). Staðganga á framboðshlið takmarkast þó oft við það svæði sem fjarskiptanet nær yfir eða vegna takmörkunar sem leiðir af lögum eða reglugerðum.
- (150) Ljósleiðarinn bendir á að bæði Ljósleiðarinn og Míla eru að byggja upp ljósleiðarakerfi á svæðum sem áður voru talin „óhagkvæm“ —það er einnig vegna þess að fjármagnskostnaður getur verið hærri eða lægri, hvort sem þau eru lóðrétt samþætt eins og Síminn og Míla voru til langs tíma, eða hvort fjarskiptafyriræki einbeita sér alfarið að innviðum og heildsölu eins og Ljósleiðarinn, svo dæmi séu tekin. Rekstraraðilar sem einbeita sér að innviðum geta haft lægri fjármagnskostnað en hefðbundnir aðilar og geta þannig náð meiri útbreiðslulandfræðilega með uppbyggingu neta. Við framsýnt mat á mögulegri samkeppni þarf að taka tillit til þessara aðstæðna, sérstaklega í ljósi þess að Míla er nú orðið sérhæft

¹⁹ Sbr. t.d. EN C-165/10 Official Journal of the European Communities 11.7.2002.



innviðafyrirtæki sem hefur opinberlega lýst því yfir að félagið muni nánast alfarið einbeita sér að rekstri grunnneti, uppbyggingu þeirra og útbreiðslu.

- (151) Staðganga, sem stafar af breytingum á hlutfallslegu verði fremur en raunverði og því hversu auðvelt er að skipta um þjónustuaðila, eru lykilatriði í öllu mati á landfræðilegum mörkuðum. Tekið skal fram að skilgreiningin á svæðisbundnum markaði gerir ekki kröfu um að samkeppnisskilyrði milli seljenda eða þjónustuveitenda séu fullkomlega einsleit. Megintilgangurinn er að geta leggja mat á það hver á viðkomandi svæði tejist vera með umtalsverðan markaðsstyrk.
- (152) Að mati Ljósleiðarans ætti það að vera forgangsmál hjá Fjarskiptastofu að leggja mat á hvort og að hvaða leiti aðili, sem verður líklega talin vera í markaðsráðandi stöðu, búi við samkeppnishömlur sem séu breytilegar frá einu svæði til annars.
- (153) Að mati Ljósleiðarans er mikilvægt að hafa í huga, þegar kemur að því að fjarskiptafyrirtæki tekur ákvörðun um að byggja upp samhliða net, getur skipt mjög miklu máli hvers konar tegund af fjarskiptanet slíkt fyrirtæki hefur yfir að ráða á hverjum stað. Dæmi um þetta er að á sumum landsvæðum getur verið mun auðveldara að byggja upp samkeppnishæft fjarskiptanet á landsvæði þar sem þéttleiki byggðar er mikill og þar af leiðandi öðruvísi samkeppnisaðstæður en eru í dreifbýli þar sem þéttleiki er minni eða lítill. Þar sem nú er fyrirsjáanlegt að vægi háhraðaneta (VHCN) muni margfaldast á næstu árum er fyrirsjáanlegt að fjarskiptafyrirtæki muni byggja upp ólík fjarskiptanet á hverjum og einum stað til þess að geta boðið fjarskiptaþjónustu á smásölumarkaði. Að mati Ljósleiðarans gefur það augaleið að fjarskiptafyrirtæki muni velja blöndu af mismunandi tækni til þess að afhenda þjónustur og byggja það val á mismunandi þéttleika og markaðsstærð og fjölda mögulegra viðskiptavini á hverju svæði.
- (154) Þar af leiðandi er líklegt að hagfræði háhraðaneta (VHCN) (þ.e. kostnaðargrunnur þeirra og rekstur) sé og verði breytileg yfir mismunandi tækni og mismunandi landsvæði.
- (155) [...]²⁰
- (156) Að mati Ljósleiðarans liggja ekki fyrir nægar vísbendingar eða sannanir fyrir því að til séu svæðisbundnir markaðir. Vegna þessa eiga markaðir 3a og 3b að ná áfram til landsins alls.
- (157) Í öllu þessu er sú hættu að með því að koma á landfræðilegri aðgreiningu markaða getur sá ávinningur hlotist hefur af samkeppni glatast. Ef samkeppni fer fram á markaði sem er landfræðilega stór getur það ráðið niðurstöðum fyrir innlenda markaðinn í heild, þ.e. hversu virk samkeppnin er sem aftur leiðir til verðþrýstings niður á við bæði á heildsölu- og smásölustigi og betri þjónustu. Vegna þessa geta

²⁰ Trúnaðarmál.



neytendur á svæðum þar sem einungis eitt fjarskiptanet er til staðar notuð góðs af samkeppni sem miðast við landsmarkaðinn í heild af þeirri ástæðu að samkeppnisaðilar haga starfsemi sinni á þann hátt að hún er rekin á einum landfræðilegum markaði, þ.e. fyrir landið allt. Með því að skilgreina afmarkaða landfræðilega markaði getur það leitt til þess að áhrif samkeppnisþrýstings á slík svæði dofni eða rofni alfarið sem hugsanlega getur þá leitt til minni verri verða og þjónustu neytendur á landfræðilega aðgreindum mörkuðum. Einnig ber að hafa í huga að svæðisbundin einokun á innviðum þarf ekki að fela í sér skort á samkeppni á þjónustustigi. Ef stjórnvaldsaðila leggja áherstlu á opinn netaðgang hafa viðskiptavinir enn möguleika á að velja á milli mismunandi smásöluaðila.

- (158) Ef Fjarskiptastofa heldur sig við þá nálgun að skilgreina landfræðilega markaði of þröngt eins og t.d. er gert með Ölfus þá getur afleiðing þess orðið sú að tilboð og verð, sem gerð verða í fjarskiptaþjónustu í Ölfus, verði með öðrum smásöluverðum en sambærileg tilboð í Reykjavík. Þetta getur með öðrum orðum leitt til mismunandi verðlagningu fjarskiptaþjónustu eftir landsvæðum.
- (159) Ljósleiðarinn telur að hafa verði í huga þá hættu, sem fylgt getur skilgreiningu svæðisbundinna undirmarkaða innan Íslands, að slík landfræðileg afmörkun getur hæglega leitt til þess að neytendur njóti ekki ávinnings af samkeppni frá samkeppnishæfari svæðum. Skilgreining svæðisbundinna markaða getur í sjálfu sér valdið því að markaðsaðstæður verði mismunandi milli landsvæða. Við skilgreiningu á viðkomandi markaði (t.d. innlendum mörkuðum) verður fyrst og fremst taka tillit til markaðshlutdeildar á heildsölu- og smásölustigi. Tilvist einsleitra smásölutilboða á landsvísu er sterk vísending um einn innlendan heildsölumarkað.
- (160) Raunveruleg og væntanleg útbreiðsla neta annarra rekstraraðila getur verið gagnleg við síðara mat á núverandi markaðsstyrk en skiptir ekki máli fyrir mat á markaðsskilgreiningu. Eins og byggt er á í markaðsreglugerðinni nr. 556/2023 er útbreiðsla neta aðeins einn þáttur í þessu mati og ekki sá afgerandi þáttur eins og virðist vera byggt á í markaðsgreiningunni.
- (161) Samkvæmt niðurstöðum Fjarskiptastofu virðist smásöluverð nánast alltaf vera það sama á landsvísu. Í því ljósi er niðurstaða Fjarskiptastofu, um uppskiptingu landsins upp í marga aðskilda markaði, sérkennileg og þarfnast hvort tveggja frekari greiningar og sérstaks rökstuðnings.
- (162) Að mati Ljósleiðarans getur framangreint haft þau áhrif að neytendur á tilteknum landsvæðum muni þurfa að greiða hærra verð fyrir fjarskiptaþjónustu í framtíðinni.
- (163) Hvað varðar þá niðurstöðu Fjarskiptastofu að skilgreina Ljósleiðarann með markaðsráðandi stöðu í Ölfus, er rétt að benda á að sá markaður er 1% af markaðinum. Í ljósi framangreindrar stærðar markaðarins er það að mati Ljósleiðarans mjög örðugt að greina einn aðila sem markaðsráðandi á svo litlum hluta markaðarins og í reynd ógerlegt. Í þessu sambandi má minna á að í umfjöllun um sveitarfélagið Ölfus í markaðsgreiningunni er ekki gert ráð fyrir staðgöngu



farneta og þá staðreynd að Míla hefur yfir að ráða 3 fjarskiptanet í Ölfusi (kopar, ljósleiðari, farnet). Framangreind niðurstaða Fjarskiptastofu um Ölfus leiðir kannski betur í ljós en annað þá vankanta sem Ljósleiðarinn telur vera á markaðsgreiningunni öðru fremur.

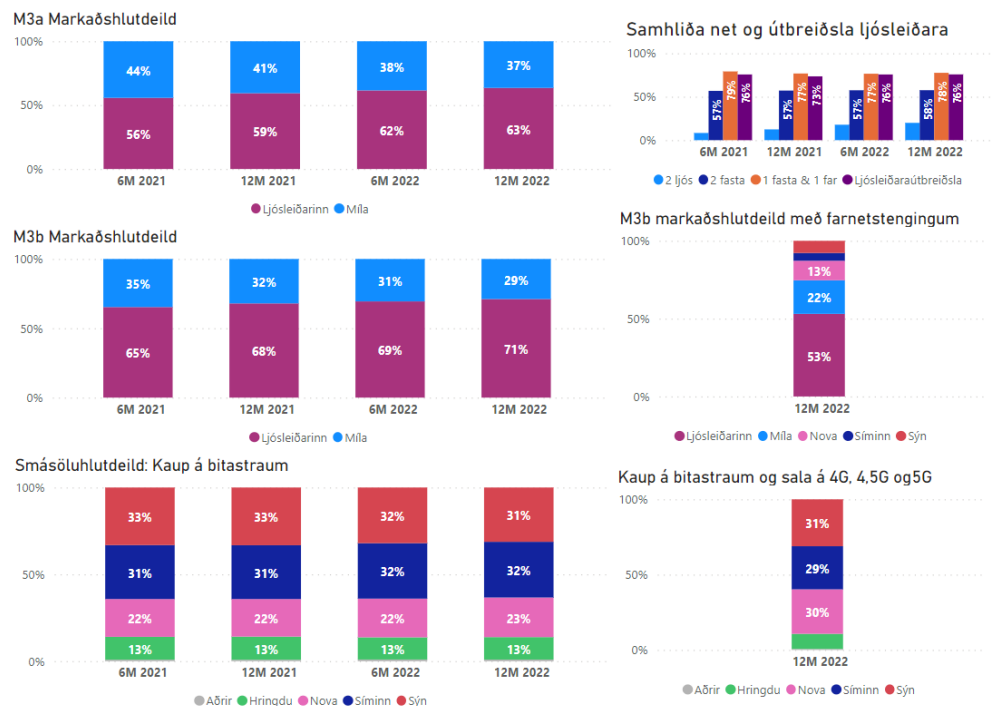
Staða Mílu á landsvísu

- (164) Að mati Fjarskiptastofu er líklegt að tap á markaðshlutdeild Mílu stöðvist eða gangi jafnvel til baka að takmörkuðu leyti. ESA dró þó í efa greiningu Fjarskiptastofu með þeim rökum að ekki lægju fyrir sannanir um það að tap á markaðshlutdeild undanfarinna ára myndi ekki halda áfram í framtíðinni.
- (165) [...]
- (166) Á síðustu árum hefur tvennt gerst. Það fyrra er að þegar markaðshlutdeild Mílu tók að falla jókst hlutfallslegt vægi Símans í rekstri Mílu. Síminn varð vegna þessa enn mikilvægari viðskiptavinur Mílu. Vegna sterkar stöðu Símans á smásölumarkaði skapar þetta nokkurs konar „gólf“ fyrir markaðshlutdeild Mílu á mörkuðum 3a og 3b. Í þessu samhengi er athyglisvert að ESA virtist hafa gefið sér að umfang samnings Símans um kaup á þjónustu af Ljósleiðaranum sé umtalsvert. [...] ²¹
- (167) Annað sem hefur gerst er að Míla hefur nú sett mjög aukinn kraft í uppbyggingu og uppfærslu neta félagsins yfir í ljósleiðaranet. Míla hefur gefið til kynna að félagið hyggist slökkva á almenna símakerfinu (PSTN) þegar ljósleiðarakerfið verður komið í fulla notkun. Þegar litið er til smásölu má sjá að Síminn hefur aukið markaðshlutdeild sína í ljósleiðaranettengingum á landsvísu hratt á síðustu árum (úr 9,6% árið 2016 í 34,3% árið 2020 og í 43% árið 2022). Fjarskiptastofa telur að þessi aukning muni halda áfram í ljósi áforma Mílu um áframhaldandi innleiðslu ljósleiðara sem verður öflugri á svæðum Ljósleiðarans.
- (168) Þessir tveir þættir, gólfíð á hlutdeild Mílu á mörkuðum 3a og 3b sem heildsölusamningur við Símann skapar og uppfærsla aðgangsnets Mílu eru ástæður þess að Fjarskiptastofa telur að markaðshlutdeild Mílu muni ekki lækka frekar eða að markaðshlutdeild hennar kunni jafnvel að aukast. Það sjónarmið er vel stutt af gögnum í greiningunni.

²¹ Trúnaðarmál

Afstaða Ljósleiðarans til fyrirhugaðra álagningu kvaða á Ljósleiðarann á undirmarkaði Sveitarfélagsins Ölfuss

- (169) Þegar litið er til þess landfræðilega markaðar þar sem Ljósleiðarinn hefur verið skilgreindur sem markaðsráðandi í markaðsgreiningunni, bæði á markaði 3a og markaði 3b, vakna ýmsar spurningar.
- (170) Í fyrsta lagi er tilgreind röð skilyrða þar sem tilgreind eru svæði þar sem líkleg samkeppni er (tilnefnt svæði A) en þau eru sett fram í mgr. 1358. Þrátt fyrir að Sveitarfélagið Ölfus uppfylli skilyrði þessarar málsgreinar ákveður Fjarskiptastofa að gera undantekningu vegna sterkrar stöðu Ljósleiðarans í föstum nettengingum í sveitarfélaginu.
- (171) Þó að til sanns vegar megi færa að Ljósleiðarinn hafi sett upp aðgangsnét sitt í þessu sveitarfélagi á undan Mílu er ekki hægt að gera ráð fyrir að aðgangsnét Mílu nái ekki til þessa svæðis vegna nálægðar við Reykjavík og þeirrar staðreyndar að hinar ýmsu breytur sem ákvarða kostnað við útfærslu (tilhögun uppbyggingar, tækni, kostnaðargrunnur o.s.frv.) eru sífellt að breytast. Að mati Ljósleiðarans er mikilvægara að líta til þess sem er að gerast á smásölustigi í þessu sveitarfélagi. Á sama tíma og hlutdeild Mílu á heildsölumarkaði hefur farið minnkandi hefur hlutdeild Mílu á smásölumarkaði í raun aukist á sama tímabili.
- (172) Þetta má sjá á mynd 6.3.39 sem tekin er úr markaðsgreiningunni hér að neðan.



*Mynd 5: Markaðsgreining – Ölfus.*

- (173) Skilgreining á vörumarkaði er einnig álitamál í þessu tilfalli. Skýr áhrif koma fram frá ýmiss konar farnets tækni þar sem Míla hefur forskot sem endurspeglast sérstaklega í því að markaðshlutdeild Símans í smásölu er meiri en hlutdeild birgja á markaði 3b. Í Sveitarfélaginu Ölfusi voru 1.140 virkar bitastraumstengingar í lok árs 2022, þar af 851 í gegnum fastanet og 289 um farsímanetsbeina. Umreiknað yfir á markað 3a myndi þetta gefa Ljósleiðaranum markaðshlutdeild undir 50% (47%) með því að bæta við þráðlausum aðgangssleiðum, en að með því að taka líka með í reikninginn aðgangssleið í gegnum farnet þá myndi markaðshlutdeild á markaði 3b einnig minnka verulega.
- (174) BEREC bendir á eftirfarandi í úttekt sinni á landfræðilegum mörkuðum: „If the evidence found points to varying competitive conditions, but the differences between geographic areas are not yet sufficiently stable, a national market could still be defined²². Geographical variations in competitive conditions can then be addressed at the remedies stage (e.g. price control obligations might be lifted for some areas, if sufficient safeguards exist)²³.“ Hægt er að bregðast við aukinni markaðshlutdeild Ljósleiðarans á tilteknum svæðum með því að breyta kvöðum á Mílu á þeim tilteknu svæðum. Engu að síður er Míla enn þá fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á landsvísu. Til marks um það þá jókst markaðshlutdeild Mílu, á innlendum ljósleiðaramarkaði, um 450% á 6 ára tímabili.

III. Samantekt um helstu efnisatriði umsagnarinnar.

- (175) Eins og rakið hefur verið og komið fram í opinberri umræðu, eru fyrirætlanir Ljósleiðarans að koma inn samkeppni á mörkuðum 3b og aðlægum markaði 4 um allt land, með auknu aðgengi, gæðum og hagkvæmri háhraða gagnaflutningsþjónustu á landinu öllu.
- (176) Með kaupum á stofnneti Sýnar og leigu á NATO þráðum, hefur fyrsta skrefið verið stigið og er Ljósleiðarinn smám saman að komast í þá stöðu að verða keppinautur Mílu á landsvísu í heildsölu á fjarskiptaþjónustum, þó aðallega á markaði 4. Yfirburðir Mílu eru þó enn augljósir eins og rakið hefur verið. Framundan hjá Ljósleiðaranum er að koma sér upp umráðum yfir varanlegum ljósleiðara tengingum til sem flestra þéttbýliskjarna á landinu. [...] ²⁴

- (177) [...] ²⁵

²² BoR (14) 73, page 35

²³ BoR (18) 213

²⁴ Trúnaðarmál

²⁵ Trúnaðarmál



(178) [...] ²⁶

(179) Með ofangreint í huga, óskar Ljósleiðarinn eftir nánara samtali við Fjarskiptastofu um áhrif greiningarinnar á þróun markaðarins, stöðu og horfur á samkeppni á honum í nútíð og framtíð.

Virðingarfyllst, fyrir hönd Ljósleiðarans ehf.,

Einar Þórarinnsson

Einar Þórarinnsson

²⁶ Trúnaðarmál