

Fjarskiptastofa
b.t. teymis markaðsgreiningar
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík

Reykjavík, 17. október 2023
Tilv.: 2108007

Efni: Umsögn – samráð um drög að markaðsgreiningu á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)

1. Þann 15. september 2023 hóf Fjarskiptastofa umsagnarferli og samráð vegna nýrrar greiningar á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a, heimtaugar) og fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b, bitastraumsþjónusta). Samtímis birti Fjarskiptastofa frumdrög markaðsgreiningar til samráðs.
2. Þá hafði Fjarskiptastofa samband við Samkeppniseftirlitið og vakti athygli á umræddu samráði. Skál Fjarskiptastofa enda skilgreina þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar skv. EES-samningnum, og hafa samráð við Samkeppniseftirlitið þegar við á, sbr. 1. mgr. 43. gr. og 1. mgr. 44. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022. Við skilgreiningu markaða m.a. í markaðsgreiningum ber Fjarskiptastofu þó að taka ýtrasta tillit til tilmæla Eftirlitsstofnunar EFTA um viðkomandi þjónustumarkaði og viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk að teknu tilliti til innlendra aðstæðna, sérstaklega viðkomandi landfræðilegs markaðar, og taka tillit til niðurstaðna úr landfræðilegri könnun sem framkvæmd er, sbr. 2. mgr. 43. gr. sömu laga.
3. Í umræddri markaðsgreiningu tekur Fjarskiptastofa m.a. tillits til mikils róts og breytinga á samkeppnisaðstæðum frá síðustu markaðsgreiningu. Þannig tekur Fjarskiptastofa fram að frá síðustu ákvörðun markaðsgreiningar hafi 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. Því hafi möguleikar þjónustuaðila að mati Fjarskiptastofu um val á bitastraumsveitendum vaxið. Þá sé þjónusta sem farnetsfyrirtæki veiti um straumfædda farnetsbeina sem séu á föstum notkunarstað nú talin veita fastlínubjónustu staðgöngu að mati Fjarskiptastofu, á bæði smásölumarkaði Internetþjónustu og heildsölumarkaði miðlægs aðgangs með fasttengingu (3b). Sömuleiðis hafi rofnað bein eignatengsl Símans og Mílu eftir sölu Símans á Mílu til fjárfestingafélagsins Ardian, en Samkeppniseftirlitið tók viðskiptin rannsóknar í samrunamáli, sbr. ákvörðun eftirlitsins nr. 16/2023, *Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum*.
4. Þá tekur Fjarskiptastofa fram að staða útbreiðslu innviða annarra en þeirra sem Míla búi yfir, s.s. Ljósleiðarans, Tengis, Snerpu og fjölda smærri neta, séu þó mjög mismunandi, og eftir atvikum takmörkuð, eftir landshlutum. Því telji Fjarskiptastofa nauðsynlegt að leggja viðeigandi kvaðir á Mílu í þeim fjölmörgu sveitarfélögum þar sem félagið sé enn með umtalsverðan markaðsstyrk.



Í markaðsgreiningu Fjarskiptastofu sé rökstutt að greina megi einkenni lóðréttrar samþættingar milli Mílu og Símans sökum umfangsmikils langtímasamnings sem fylgdi sölu Símans á Mílu til Ardian. Með þeim samningi skuldbindi Síminn sig til að leigja af Mílu verulegan hluta þessara innviða sem Síminn byggir þjónustu sína á sem takmarkar um leið leigu Símans á innviðum frá samkeppnisaðilum Mílu. Það geti að mati Fjarskiptastofu skert möguleika samkeppnisaðila Mílu til að ná fótfestu á markaði og styrkt stöðu Mílu í samkeppni á tilteknum svæðum.

5. Um heildsölumarkað 3a samanstandur hann, að sögn Fjarskiptastofu, af aðgangsnæti (heimtaugum) á fastlínu, bæði kopar og ljósleiðara, og tengdri aðstöðu, ásamt sýndarlausnum sem uppfylla sömu þarfir og heimtaugaleiga (VULA). Með ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 5/2021 hafi fyrirtækið Míla verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og margvíslegar viðeigandi kvaðir lagðar á félagið.
6. Samandregið er það frumniðurstaða Fjarskiptastofu á þessum markaði að stofnunin hafi framkvæmt ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum markaði í öllum 64 sveitarfélögum landsins og nú komist að þeirri niðurstöðu að aflétta beri kvöðum í 28 sveitarfélögum því þar sé komin á virk samkeppni á viðkomandi markaði eða stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar. Fjarskiptastofa útnefni því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í 28 sveitarfélögum, Tengi í sjö sveitarfélögum og Ljósleiðarann í einu sveitarfélagi.
7. Um heildsölumarkað 3b tekur Fjarskiptastofa fram að hann samstandi af ýmsum bitastraumslausnum sem veiti tengingu milli endanotanda og aðgangspunkts sem sé miðlægur í fjarskiptaneti og notaðar séu til að veita hefðbundinn internetaðgang ásamt tengdri þjónustu. Með ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 5/2021 hafi Míla verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og margvíslegar viðeigandi kvaðir lagðar á félagið.
8. Samandregið er það frumniðurstaða Fjarskiptastofu á þessum markaði eftir að hafa framkvæmt ítarlega landfræðilega greiningu á umræddum markaði í öllum 64 sveitarfélögum landsins, 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. Fjarskiptastofa útnefni því Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í 33 sveitarfélögum og Ljósleiðarann í einu sveitarfélagi á heildsölumarkaði bitastraums 3b.
9. Samkeppniseftirlitið gerir engar efnislegar athugasemdir við frumdrög markaðsgreiningar Fjarskiptastofu fyrir heildsölumarkaði 3a og 3b, enda hefur Samkeppniseftirlitið engar upplýsingar, gögn eða aðrar forsendur til þess að vefengja eða leiðrétta ályktanir Fjarskiptastofu. Samkeppniseftirlitið tekið raunar undir frummat og lýsingar á jákvæðri þróun á heildsölumörkuðum fjarskipta sem lýtur aðallega að tvennu að mati Samkeppniseftirlitsins.
10. Annars vegar hefur Samkeppniseftirlitið í áðurnefndri ákvörðun nr. 16/2023 vegna kaupa Ardian á Mílu rannsakað og komist að þeirri niðurstöðu að heimila bæri sölu á Mílu gegn setningu skilyrða í sátt sem Ardian og Míla gerðu við Samkeppniseftirlitið, m.a. um töluverðar breytingar á langtíma heildsölusamningi sem leiddi til þess að ekki var um að ræða einkakaupasamning milli Mílu og Símans hf. Í ljósi þeirra skilyrða sem félögin lögðu til og gengust undir, sem og að teknu tilliti til jákvæðra áhrifa þess að slíta á lóðrétt eignarhald Símans á Mílu, náði samruninn fram að ganga í sátt við Samkeppniseftirlitið.
11. Hins vegar tók Samkeppniseftirlitið nýlega ákvörðun nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.* Það var niðurstaða eftirlitsins að ekki þyrfti að íhlutast vegna samrunans, meðal annars sökum þess að aðdragandi viðskiptanna og ein helsta ástæða hans var sú að Sýn



missti umráð ljósleiðaraþráðar í landsdekkandi NATO streng sem lá til grundvallar stofnneti félagsins að miklum hluta. Ljósleiðarinn vann aftur á móti útboð utanríkisráðuneytisins um umráð tveggja ljósleiðaraþráða í áðurnefndum streng á sama tíma eða árið 2022. Samkeppniseftirlitið taldi því ekki þörf á að því að aðhafast vegna samrunans, m.a. í ljósi framangreindrar þróunar á stofnlínnumarkaði og vegna væntra jákvæðra áhrifa viðskiptanna á samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði. Þá gerðu samrunaaðilar samhliða langtíma þjónustusamning um heildsöluviðskipti sem ekki virtust fela í sér einkakaup eða ígildi þess, en það áréttað að fyrirtækin bæru ábyrgð á því hverju sinni að samningar þeirra á milli uppfylltu ákvæði samkeppnislaga, m.a. að teknu tilliti til markaðsstöðu þeirra á samkeppnismörkuðum sem kynni að taka breytingum á hverjum tíma.

12. Varðandi frummat Fjarskiptastofu um staðgöngu þjónustu sem farnetsfyrirtæki veita um straumfædda farnetsbeina sem séu á föstum notkunarstað og að þær lausnir teljist nú veita fastlínubjónustu staðgöngu, á bæði smásölumarkaði Internetþjónustu og heildsölumarkaði miðlægs aðgangs með fasttengingu (3b), tekur Samkeppniseftirlitið fram að umrædd þróun er í samræmi við sjónarmið um staðgöngu sem eftirlitið hefur orðið áskynja um frá íslenskum fjarskiptafyrirtækjum í samkeppnismálum. Þá er framangreint einnig í samræmi við kynningar erlendra samkeppnisyrvalda um þróun samkeppnisaðstæðna á evrópskum fjarskiptamörkuðum sem Samkeppniseftirlitið hefur fengið í evrópsku samstarfi. Styður það ályktun og niðurstöðu Fjarskiptastofu um þetta atriði í frumdrögum varðandi aukið samkeppnislegt aðhald tiltekinna farnetslausna í garð fastlínulausna.
13. Rétt er hins vegar að taka fram og áréttað að Samkeppniseftirlitið hefur það hlutverk að beita ákvæðum samkeppnislaga á fjarskiptamarkaði. Niðurstaða eftirlitsins um skilgreiningu markaða, staðgöngu vöru eða þjónustu, og stöðu fyrirtækja ræðst af atvikum í hverju máli fyrir sig. Það á m.a. við um möguleg tengsl milli ólíkrar fjarskiptaþjónustu og áhrif af stöðu aðila á mismunandi sölustigum. Í ljósi þessa er Samkeppniseftirlitið, eðli málsins samkvæmt, ekki bundið af þeirri aðferðafræði og þeim ályktunum sem fram koma í drögum Fjarskiptastofu að markaðsgreiningu, þegar það tekur í framtíðinni hugsanlega til meðferðar mál sem varðar umrædda markaði. Á móti kemur að samkeppnisyrföldum getur verið heimilt að reiða sig á markaðsgreiningar fjarskiptayfirvalda, þ.m.t. niðurstöður og mat á samkeppnisaðstæðum sem þar koma fram.¹

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið

¹ Sjá dóm Almenna dómstólsins í máli nr. T-827/14, *Deutsche Telekom AG v Commission*, 13. desember 2018; dóm Evrópuþingsdómstólsins í máli nr. C-152/19, *Deutsche Telekom AG v Commission*, 25. mars 2021; Sjá einnig Francesco Liberatore, *Slovak Telekom/Deutsche Telekom AG: The interplay between EU competition law and sector-specific rules in the electronic, communications sector*, E.C.L.R., 2019, 5. tbl.