



Fjaraskiptastofa

Árétting Fjaraskiptastofu til Mílu varðandi IP-MPLS þjónustu

Míla heldur því fram að IP-MPLS kerfi félagsins, sem yfirfært var til félagsins frá Símanum hf. (hér eftir Síminn) í ársbyrjun 2021, falli ekki undir kvaðir þær sem hvíla á Mílu ehf. (hér eftir Míla) á lúkningarluta leigulína skv. ákvörðun Póst- og fjaraskiptastofnunar (hér eftir PFS) nr. 8/2014 og/eða á stofnlínuhluta leigulína skv. ákvörðun PFS nr. 21/2015. Í skjali þessu lýsir Fjaraskiptastofa sig ósammála þeirri staðhæfingu Mílu.

Míla telur að leigulína sé fyrirfram skilgreind tenging á milli tveggja punkta með „tryggða“ bandvídd sem er tileinkuð viðkomandi notanda og innihaldi ekki leiðargreiningarkerfi. Að mati Mílu uppfylli IP-MPLS kerfið ekki þau skilyrði sem PFS hefði gert í ákvörðun nr. 21/2015 til að teljast ígildi leigulína. Með IP-MPLS kerfinu sé ekki unnt að veita „tryggða“ bandbreidd, heldur væri notast við forgangsröðun við flutninga á þjónustum (t.d. Internet, VoIP eða IPTV) og aðeins væri um að ræða lágmarkstryggða bandbreidd fyrir hvern forgangsflokk. Þessi lágmarksbandbreidd deildist á alla umferð í viðkomandi forgangsflokki og ekki væri hægt að taka hana frá fyrir einstök sambönd. Þá væri ekki hægt að tryggja að þjónustutengingar væru samhverfar þó þær væru skilgreindar sem slíkar, þar sem aldrei væri tryggt að sett bandvídd væri ávallt til umráða fyrir viðskiptavinum.

Fjaraskiptastofa er ósammála þessu mati Mílu og telur ljóst að kvaðir hvíli á Mílu varðandi þjónustu veitta um umrætt IP-MPLS kerfi. Míla einblínir hér á tæknilega skilgreiningu leigulína en horfir alfarið framhjá þeirri staðreynd að Fjaraskiptastofa (áður PFS) hefur í gildandi ákvörðunum á heildsölumörkuðum leigulína, sem og í fyrri ákvörðun á viðkomandi mörkuðum frá 2007, metið það svo að staðganga ríki milli hefðbundinni leigulína og hinna ýmsu samskiptareglna sem hafa sambærilegt notagildi, þ.m.t. IP-MPLS þjónustu. Þetta atriði var útkljáð í fyrstu umferð markaðsgreininga PFS á leigulínumörkuðum með ákvörðun PFS nr. 20/2007. Síminn gerði þá sambærilegar athugasemdir og Míla teflir nú fram, en úrskurðarnefnd fjaraskipta- og póstmála staðfesti umrætt mat PFS með úrskurði nr. 7/2007. Í gildandi ákvörðunum PFS frá 2014 og 2015 á viðkomandi mörkuðum viðhélt PFS því mati. Þá gerðu Samkeppniseftirlitið (hér eftir nefnd SE) og Eftirlitstofnun EFTA (hér eftir nefnt ESA) engar athugasemdir við ofangreinda skilgreiningu á umræddum leigulínumörkuðum, hvorki á árinu 2007 né á árunum 2014 og 2015. Gerði PFS grein fyrir því í ákvörðuninni frá 2007 að framkvæmdastjórn ESB hefði gert athugasemdir við greiningar þar sem þjónustumarkaðir fyrir leigulínur hefðu verið skilgreindir of þröngt. Keppinautar Símasamstæðunnar hefðu verið sammála umræddri skilgreiningu, og ennfremur Síminn allt fram að því að markaðsgreiningardrög þau sem urðu að ákvörðun PFS nr. 20/2007 voru birt til innanlandssamráðs. PFS vísaði m.a. til gagna frá Símanum fyrir þann tíma þar sem skýrt kemur fram að Síminn leit einnig á IP-MPLS kerfi sem staðgönguþjónustu fyrir hefðbundnar leigulínur. Þá er ljóst að leigulínuþjónusta hefur verið að færast æ meira í átt að IP lausnum, sem rennir stoðum undir framangreint staðgöngumat. Hér er það notagildið sem varðar aðgangsbæiðendur mestu en ekki tæknileg lausn eða útfærsla.

Þar að auki er skilgreining Mílu á leigulínum ekki rétt. Í gildandi skilgreiningu á leigulínum í ákvörðun PFS nr. 21/2015 er ekki gert að skilyrði að um „tryggða“ bandbreidd sé að ræða, heldur að um sé að ræða fjarskiptaaðstöðu sem gefur kost á „gagnsærri“ flutningsgetu milli nettengipunkta, sem inniheldur ekki skiptingu lína að ósk notanda. Þar kemur ennfremur fram að flutningsgeta milli punkta sem ekki sé sérstaklega tileinkuð einum notanda sé hægt að haga með þeim hætti að hún sé svipuð eða eins og þjónusta sem veitt er um hefðbundna leigulínu. Þjónusta sem tengdi einn nettengipunkt við marga gæti fallið undir markaðinn ef allir punktarnir væru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu þjónustunnar. Til að teljast til leigulína þyrfti þjónusta að uppfylla tiltekin skilyrði, þ.e. að vera varanleg tenging milli tveggja eða fleiri fastra staða þar sem allir tengipunktar væru skilgreindir fyrirfram við uppsetningu línanna, vera til einkaafnota fyrir þann sem leigir línurnar og að þær veiti samhverfa afkastagetu.

Ljóst er að MPLS-TP kerfi Mílu hefur ekki leyst IP-MPLS kerfið, sem áður var starfrækt hjá Símanum en hefur nú verið starfrækt af Mílu frá 1. janúar 2021, af hólmi að öllu leyti. Allt fram að framangreindri yfirfærslu IP-MPLS kerfisins hafði Míla aðgang að umræddu kerfi hjá Símanum, m.a. til að veita A3 bitastraumsþjónustu.

Þá segir Míla að ekki sé hægt að tryggja að þjónustutengingar séu samhverfar þó þær séu skilgreindar sem slíkar, þar sem aldrei væri tryggt að sett bandvidd væri ávallt til umráða fyrir viðskiptavinum. Fjarskiptastofa fellst ekki á þessi rök Mílu, þar sem félagið viðurkennir að umræddar tengingar séu skilgreindar sem slíkar. Ljóst er að fjarskiptafyrirtæki kjósa umrædda lausn í síauknum mæli, þrátt fyrir þessa meintu agnúa sem Míla teflir fram. Þá fær Fjarskiptastofa ekki séð að þessi meinti agnúi sé eitthvað sem er nýlega tilkomið, þ.e. eftir árið 2015. Þvert á móti mætti ætla að þróun IP neta, frá því að úrskurðarnefnd skar úr um það á árinu 2008 að IP-MPLS kerfi tilheyrðu viðkomandi þjónustumörkuðum, hafi með tíð og tíma dregið úr þessum meintu agnúum. Þá má fastlega gera ráð fyrir því að hægt sé að bæta upp meintan ósamhverfan hraða í samhverfan í slíkum netum með tiltölulega einföldum aðgerðum, reynist þess þörf.

Þá má geta þess að í gögnum frá Símanum frá 2002, sem Fjarskiptastofa hefur undir höndum, hefði m.a. komið fram að færa mætti rök fyrir því að leigulínur væru í samkeppni við ATM og IP net. Hins vegar væri í tilvikum leigulína um að ræða algjöra grunnþjónustu sem notuð væri til gagnaflutningstenginga milli tveggja staða og væri keypt bandvidd frátekin fyrir þann sem keypti hana, hvort sem hann notaði hana eða ekki. Hins vegar hefðu ATM og IP net þann eiginleika að bandvidd væri samnýtt með öllum sem notuðu netið, en viðskiptavinum væri þó *tryggð* ákveðin þjónustugæði sem þeir greiddu fyrir í samræmi við það. Að mati PFS viðurkenndi Síminn þarna að staðganga væri fyrir hendi. Ennfremur að viðskiptavinum í IP-MPLS þjónustu sé *tryggð* ákveðin þjónustugæði.

Í framangreindri ákvörðun frá 2007 voru bæði Síminn og Míla útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi leigulínumörkuðum og var IP-MPLS kerfið hjá Símanum. Í kjölfarið birti Síminn viðmiðunartilboð fyrir þessa þjónustu og PFS samþykkti kostnaðargreind heildsöluverð félagsins fyrir hana á árinu 2011.

Í kjölfar sáttar Símasamstæðunnar við SE á árinu 2013, sem uppfærð var 2015, færðist öll heildsöluþjónusta á leigulínum frá Símanum til Mílu, en IP-MPLS kerfið var þó áfram hjá Símanum. Sáttin gerði því ráð fyrir því að Síminn héldi þáverandi IP-MPLS kerfi sínu en væri gert skylt að veita Mílu aðgang að því kerfi meðan Míla byggði upp sambærilegt eigið IP-MPLS kerfi til þess að bjóða heildsölu á xDSL og GPON þjónustu. Meginatriðið væri að viðskiptavinir Mílu yrðu eins settir og ef IP-MPLS kerfið hefði flust til Mílu. Til álíta hefði komið að flytja IP-MPLS kerfi það sem þá var rekið hjá Símanum til Mílu. Horfið var frá því að því tilskyldu að Míla gæti nýtt sér kerfið í sínu þjónustuframboði, þar til Míla hefði sjálf byggt upp sambærilegt kerfi. Var Mílu gefið eitt ár til þess að byggja upp eigið kerfi sem gerði Mílu kleift að bjóða bitastraumsaðgang með aðgangssleið 1-3. Félagið uppfyllti ekki þá kröfu SE heldur byggði upp MPLS-TP kerfi, sem er ekki sambærilegt, eins og Míla hefur sjálf bent á. Þá

var skýrt tekið fram að framangreind sátt hefði engin áhrif á lögsögu PFS skv. fjarskiptalögum um þau atriði er heyrðu undir fjarskiptalög né á ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga.

Framangreind sátt var endurskoðuð með ákvörðun SE nr. 6/2015. Fram kom að Míla hafði þá yfir að ráða búnaði með svokallaðan MPLS-TP eiginleika og gat því boðið umrædda þjónustu að einhverju leyti. Hins vegar voru enn til staðar tiltekin vandamál, einkum tengd Aðgangssleið 3. Frá því fyrri sátt hefði verið undirrituð hefði Míla því haft aðgang að IP-MPLS kerfi Símans í samræmi við framangreint ákvæði. Þá hefði legið fyrir að ekki væri hægt að segja til um hversu lengi Míla myndi þurfa afnot af kerfi Símans í framangreindum tilgangi. Ennfremur hefðu komið fram sjónarmið um að Mílu myndi reynast kostnaðarsamt að byggja upp og viðhalda kerfi sem yrði fyllilega samkeppnishæft kerfum Símans og eftir atvikum Vodafone. Færi það eðli málsins samkvæmt eftir eftirspurn eftir þessari þjónustu. Að mati SE hefði verið mikilvægt að stuðla að virkri samkeppni á fjarskiptamarkaði, m.a. með hagkvæmri nýtingu fjarskiptakerfa. Af hálfu SE hefði verið lögð á það áhersla, í ljósi fenginnar reynslu, að Míla gæti boðið viðskiptavinum þjónustu af þessu tagi. Skipti þar mestu máli að komið væri í veg fyrir hvers konar aðgangshindranir sem leitt gætu af eignarhaldi stærri keppinauta á slíkum kerfum. Með hliðsjón af framangreindu hefði verið horfið frá því að gera Mílu skylt að byggja upp sambærilegt eigið IP-MPLS kerfi. Þess í stað hefði verið skýrt kveðið á um það að Míla skyldi áfram hafa aðgang að IP-MPLS kerfi Símans til þess að bjóða umrædda þjónustu samkvæmt ákvæðinu. Með þessu móti væri áfram tryggt að smærri keppinautar hefðu milliliðalausan aðgang að þessari þjónustu í gegnum Mílu á samkeppnishæfum kjörum.

Í bréfi Símans til SE, dags. 23. september 2020, í tengslum við yfirfærslu IP-MPLS netsins til Mílu, benti Síminn m.a. á að í upphaflegri ákvörðun SE nr. 6/2013, hefði verið gert ráð fyrir að MPLS kerfið væri hjá Símanum, þar til Míla hefði byggt upp sambærilegt kerfi. Því væri fyrirhuguð ráðstöfun hvað MPLS gagnaflyttingsnetið varðaði, þ.e. flutningur þess til Mílu, í samræmi við upphaflegar hugmyndir SE. Fram kom að Míla hefði ekki verið með þjónustu um MPLS kerfi nema að hluta til og þyrfti þar af leiðandi að taka við kerfinu og búa til þjónustuframboð í heildsölu. Fyrst um sinn myndi Míla taka við kerfinu og reka það með nákvæmlega sama hætti og Síminn hefði gert hingað til. Árið 2021 myndi Míla innleiða MPLS kerfið í sinn rekstur og á seinni hluta 2021 fara að bjóða upp á eigin þjónustuframboð um MPLS kerfi. Byggt yrði á sömu nálgun og fram hefði komið í sáttinni, þannig að þegar Míla byggi til nýjar vörur þá yrði varan um leið og hún væri tilbúin hluti af vöruframboði Mílu. Frá og með þeim tíma myndi Síminn á grundvelli samnings við Mílu kaupa þjónustu af Mílu með sama hætti og um þjónustuveitanda og þjónustukaupanda væri að ræða.

Fjarskiptastofa lítur svo á að þó svo að fram hefði komið í ákvörðunum SE nr. 6/2013 og nr. 6/2015 að IP-MPLS kerfið hefði tímabundið verið vistað hjá Símanum, þá megi líta svo á að IP-MPLS kerfið hafi verið í eigu samstæðunnar, enda Símanum gert skylt að veita Mílu aðgang að því til þess að geta veitt umrædda þjónustu til keppinauta Símans á jafnræðisgrundvelli. Það er því mat Fjarskiptastofu að eftir sem áður hefðu hvílt á Mílu kvaðir sem PFS (nú Fjarskiptastofa) hefði lagt á fyrirtækið, m.a. um aðgang, jafnræði og kostnaðargreind verð fyrir IP-MPLS þjónustu skv. ákvörðunum stofnunarinnar nr. 8/2014 og 21/2015 á meðan IP-MPLS kerfi samstæðunnar hefði verið vistað hjá Símanum. Hefur IP-MPLS kerfi samstæðunnar nú verði flutt til Mílu og mun félagið frá og með þeim tíma veita heildsöluþjónustu um IP-MPLS kerfi samstæðunnar án milligöngu um aðgang hjá Símanum eins og áður var gert ráð fyrir. Fjarskiptastofa lítur svo á kvaðir gilda enn á IP-MPLS kerfi Mílu þrátt fyrir að tilkynnt hafi verið um sölu á Mílu til erlends aðila. Þau kaup hafa ekki formlega fengið staðfestingu SE sem er með samrunann til skoðunar. Varla má búast við niðurstöðu í því máli fyrr en vorið 2022.

Í framangreindum ákvörðunum PFS frá 2014 og 2015 var Míla eitt fyrirtækja útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og viðeigandi kvaðir voru lagðar á félagið. Þar var skýrt tekið fram að IP-MPLS kerfi heyrðu undir viðkomandi markaði. Hins vegar voru kvaðir á Símann felldar niður þar sem félagið var ekki lengur starfandi á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Í ákvörðun PFS nr. 21/2015 var m.a. aðgangskvöð lögð á Mílu. PFS taldi að allar tegundir heildsöluaðgangs að stofnlínuhluta leigulína sem Míla veitti eigin einingum eða öðrum aðilum innan Símasamstæðunnar væri eðlilegt að veita öðrum fjarskiptafyrirtækjum. Öll form heildsöluaðgangs sem sanngjarnt og eðlilegt væri að veita og eftl gæti samkeppni á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína féllu undir þá aðgangskvöð sem lögð væri á Mílu á viðkomandi markaði, þ.m.t. IP-MPLS.

PFS lagði ennfremur jafnræðiskvöð á Mílu og gildir hún m.a. um IP-MPLS þjónustu félagsins. PFS taldi eðlilegt að heildsala Mílu veitti viðskiptavinum sínum sambærilega þjónustu og einingar Símasamstæðunnar fengju. PFS lagði þá kvöð á Mílu að öll fjarskiptafyrirtæki sem keyptu leigulínaaðgang skyldu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála og giltu fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu. Jafnræðiskvöðin skyldi ná til verðlagningar, gæða í framboði eftir afkastagetu, flutningsmiðla og samskiptareglna. Upplýsingar um aðgang að leigulínunum og tengda þjónustu skyldu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. PFS taldi sérlega mikilvægt að Míla ætti ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar í þjónustufframboði á markaði. Þá lagði PFS þá kvöð á Mílu að ótengdum aðilum yrði tilkynnt um uppbyggingu eða aðra þróun leigulínuþjónustu Mílu með sama fyrirvara og aðilum tengdir Mílu. Skyldi sá fyrirvari undir engum kringumstæðum vera skemmri en 6 mánuðir. Tengdir aðilar mættu því ekki fá umræddar upplýsingar í hendur fyrr en ótengdir aðilar.

Þá lagði PFS gagnsæiskvöð á Mílu. Fram kom að stofnunin taldi rétt að beita þeirri kvöð til að tryggja sem best að kvaðir um aðgang og jafnræði skiluðu árangri. Það væri skoðun stofnunarinnar að gagnsæi upplýsinga gæti auðveldað og stytt samningsumleitanir aðila, þ.m.t. að kjör og skilmálar lægju fyrir í upphafi. PFS viðhélt því þeirri kvöð á Mílu að birta opinberlega viðmiðunartilboð fyrir stofnlínuhluta leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu. Viðmiðunartilboðið skyldi ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skyldi innihalda lýsingu á skilmálum og skilyrðum Mílu, ásamt tilheyrandi verðskrá. Míla skyldi birta endurnýjað viðmiðunartilboð eigi síðar en 6 mánuðum frá birtingu ákvörðunarinnar. *Þá skyldi Míla uppfæra viðmiðunartilboðið eftir því sem þörf yrði á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni.* Telur Fjarskiptastofa ljóst að Míla þurfi að uppfæra viðmiðunartilboð sitt fyrir leigulínunum þannig að það taki til umræddrar IP-MPLS þjónustu.

Ennfremur lagði PFS kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir stofnlínuhluta leigulína. Fram kom að það væri mat PFS að kvöð um eftirlit með gjaldskrá væri nauðsynleg til að koma á samkeppni á viðkomandi markaði og til að efla samkeppni á smásölustigi. Taldi PFS að til þess að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi markaði, og til að tryggja að verð væru sanngjörn og eðlileg og byggð á kostnaði, væri nauðsynlegt að leggja á Mílu slíka kvöð. *Míla skyldi á hverjum tíma tryggja að gjaldskrár innihéldu alla þá heildsöluþjónustu á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína sem væri í boði hjá Mílu til eigin eininga og tengdra fyrirtækja.* Jafnframt bæri Mílu að endurskoða vöruframboð í gjaldskrá sinni í takt við þarfir markaðarins á hverjum tíma og ef sanngjarnar beiðnir bærust í samræmi við aðgangskvöð. Allar viðbætur og breytingar á gjaldskránni skyldu fyrirfram samþykktar af PFS og tækju þær ekki gildi fyrr en slíkt samþykki hefði verið veitt, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA. Samkvæmt þessu ber Mílu að kostnaðargreina umræddra IP-MPLS þjónustu og afhenda Fjarskiptastofu til yfirferðar og samþykktar.

Míla gerði ekki ekki athugasemdir við þau áform PFS í frumdrögum að markaðsgreiningu á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, sem lauk með ákvörðun PFS nr. 21/2015, að IP-MPLS kerfi skyldu áfram tilheyra viðkomandi markaði. Míla gerði hins vegar athugasemdir við útfærslu kvaða í frumdrögnum. Kvaðst Míla ekki bjóða IP-MPLS þjónustu. Í svari PFS kom fram að stofnunin *teldi umrædda vöru vera hluta af viðkomandi markaði, þó Míla byði þessa vöru ekki til ytri aðila um þessar mundir*, þ.e. á þeim tíma sem umrædd ákvörðun var tekin á árinu 2015.

Að ofangreindu virtu telur Fjarskiptastofa ljóst að allar þær kvaðir sem hvíla á Mílu skv. ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 hafi frá 1. janúar 2021 gilt um IP-MPLS kerfi Mílu. Míla er fjarskiptafyrirtæki

með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum og starfrækir nú IP-MPLS kerfi, sem skv. þeim ákvörðunum tilheyrir umræddum leigulínumörkuðum. Míla hefur frá umræddum tímapunkti veitt Símanum heildsöluþjónustu um umrædd IP-MPLS kerfi og hyggst bráðlega bjóða öðrum fjarskiptafyrirtækjum slíka þjónustu.

Í ljósi þess að Fjarskiptastofa telur að kvaðir samkvæmt ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 gildi varðandi IP-MPLS þjónustu Mílu, þarf Míla að uppfæra gildandi viðmiðunartilboð sitt fyrir leigulínur m.t.t. þjónustu félagsins um IP-MPLS kerfi og skila Fjarskiptastofu kostnaðargreiningu varðandi verð fyrir slíka þjónustu. Mílu er veittur frestur til **14. febrúar 2022** til að sinna þessum skyldum sínum. Uppfært viðmiðunartilboð og kostnaðargreind verð taka ekki gildi fyrr en Fjarskiptastofa hefur samþykkt þau með formlegri ákvörðun, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA.

Til að tryggja jafnræði milli Símans og keppinauta þess félags skal Míla bjóða öðrum áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum sambærilega þjónustu og Síminn hefur notið frá 1. janúar 2021, með sömu skilmálum og á sömu kjörum og Síminn hefur notið. Um bráðabirgðaverð er að ræða þar til Fjarskiptastofa hefur tekið lokaákvörðun um verðin. Þegar ákvörðun Fjarskiptastofu liggur fyrir skal bráðabirgðaverðið leiðrétt gagnvart Símanum og öðrum mögulegum kaupendum aftur til 1. janúar 2021. Míla skal ennfremur upplýsa Símann, án ástæðulauss dráttar, um efni þessa bréfs, þ.m.t. um að umrædd IP-MPLS þjónusta Mílu sé undir kvöðum skv. ofangreindum ákvörðunum Fjarskiptastofu (áður PFS).

Að lokum óskar Fjarskiptastofa eftir afriti af samningum og öllum fylgigögnum vegna yfirfærslu ofangreindra eigna og rekstrarþátta sem fluttust frá Símanum til Mílu þann 1. janúar 2021, innan sama svarfrests og að ofan greinir, þ.m.t. öll gögn er tengjast útreikningum á verðum og skilmálum aðgangs.

Reykjavík, 16. desember 2021