

Aukasamráð



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Aukasamráð um afmarkaða þætti vegna fyrirhugaðra breytinga á frumdrögum greiningar á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)

Mál númer	2017070024
Dagsetning	30. október 2020

Hér með er óskað viðbragða allra hlutaðeigandi aðila við þeim afmörkuðu breytingum sem PFS hyggst gera á frumdrögum þeim á mörkuðum 3a og 3b sem PFS efndi til samráðs um á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí sl. og nánari grein er gerð fyrir í skjali þessu. Auk þess gefst hagaðilum kostur á að tjá sig um nýlega neytendakönnun sem PFS fékk MMR til að framkvæma fyrir sig og túlkun PFS á niðurstöðum hennar. Ennfremur veitir PFS fjarskiptafyrirtækjum færi á að tjá sig um framkomnar athugasemdir er varða staðgöngumat vegna kopars og ljósleiðara. Ekki er um að ræða samráð um aðra hluta frumdraganna.

Allar athugasemdir skulu gerðar með greinanlegum hætti þar sem vísað er í þá kafla og málsgreinar sem athugasemdir eru gerðar við. Senda skal athugasemdir með pósti eða með tölvupósti á neðangreindan aðila eigi síðar en **13. nóvember 2020**.

Póst- og fjarskiptastofnun
Suðurlandsbraut 4
108 Reykjavík
Sími 510-1500
Guðmann B. Birgisson, netfang: gudmann@pfs.is

Efnisyfirlit

1	Inngangur	3
2	Neytendakönnun.....	3
2.1	Helstu niðurstöður og ályktanir	4
3	Möguleg staðganga milli kopars og ljósleiðara.....	4
4	Efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT) í stað kostnaðargreiningar á aðgangspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar	5
4.1	Eftirlit með gjaldskrá samkvæmt frumdrögum PFS.....	5
4.2	Athugasemdir í samráði um frumdrög.....	6
4.3	Endurskoðun á áformum um kvaðir um eftirlit með gjaldskrá	8
4.4	Lagaheimildir og framkvæmd innan EES	8
4.5	Tilmæli um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnetum 20. september 2010	9
4.6	Tilmæli um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá 2013.....	9
4.7	BEREC leiðbeiningar um ERT próf.....	12
4.8	Framkvæmd í EES ríkjum	13
4.9	Endurmat á aðstæðum	13
4.10	Lýsing á fyrirhugaðri kvöð	15
5	Skilgreining á Ljóslínu Mílu	17
5.1	Ný áform um skilgreiningu ljóslínu Mílu.....	17
6	Viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda	18
6.1	Almennt	18
6.2	Frummat PFS varðandi svæði þar sem vægari kvaðir skyldu gilda á mörkuðum 3a og 3b	19
6.3	Ný áform varðandi val á svæðum þar sem vægari kvaðir skulu gilda á mörkuðum 3a og 3b	21
6.4	Árleg uppfærsla lista yfir sveitarfélög sem falla undir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda.....	23
7	Lokaorð	23

1 Inngangur

1. Á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí sl. efndi Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til samráðs um frumdrög að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a (heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu) og 3b (heildsölumarkaður fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur). Athugasemdir bárust frá Mílu ehf. (Míla), Símanum hf. (Síminn), Sýn hf. (Vodafone), Nova hf. (Nova), Tengir hf. (Tengir), Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR), Samkeppniseftirlitinu (SE), Stykkishólmsbæ, Snæfellsbæ og Fjarðabyggð.

2. PFS hefur nú yfirfarið athugasemdir framangreindra aðila, rannsakað málið nánar og aflað ýmissa gagna er varpa frekari ljósi á samkeppnisaðstæður á umræddum mörkuðum. Í auka samráðsskjali þessu leggur PFS til þrjár nánar tilgreindar breytingar á niðurstöðum frummatsins. Nánar tiltekið hyggst PFS hverfa frá því að færa LjósLínur á fyrirtækjamarkaði og til farsímasendastaða af núgildandi markaði 6, lúkningarluta leigulína, yfir á markað 3a, hverfa frá því að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð á Mílu vegna ljósleiðara félagsins á viðkomandi mörkuðum og leggja þess í stað á kvöð á Mílu og Símann sem felst í ex ante hermiprófi (e. Economic Replicability Test - ERT), og slaka nokkuð á viðmiðum þeim sem kveðið var á um varðandi það hvaða sveitarfélög tilheyrðu svæðum þar sem meiri samkeppni er talin ríkja, þannig að þeim svæðum mun fjölga umtalsvert þar sem vægari kvaðir munu gilda. PFS hyggst ennfremur á líftíma greiningarinnar framkvæma árlega rannsókn á því hvaða sveitarfélög falli þar undir og uppfæra þann lista með sérstökum ákvörðunum.

3. Míla heldur því fram í athugasemdum sínum að ekki ríki lengur staðganga milli kopartenginga og ljósleiðaratenginga á framangreindum mörkuðum. Fékk félagið m.a. ráðgjafafyrirtækið Analysys Mason (AM) til að gera greinargerð til að styðja mál sitt. Síminn tekur að nokkru leyti undir málátilbúnað Mílu að þessu leyti og taldi PFS ekki hafa rannsakað þetta atriði nægilega vel. Vodafone, Nova, Tengir, GR og SE voru hins vegar sammála staðgöngumati PFS.

4. Til að rannsaka þennan þátt málsins betur fékk PFS MMR til að framkvæma neytendakönnun, sem ætlað var að varpa skýrara ljósi á upplifun neytenda hér á landi hvað þetta atriði varðar, en slík könnun er ein leið sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir geta farið til að leiða slíka staðgöngu í ljós. Í skjali þessu gefst hogaðilum færi á að tjá sig um niðurstöður umræddrar neytendakönnunar og þær ályktanir sem PFS dregur af henni. Ennfremur veitir PFS framangreindum fjarskiptafyrirtækjum og SE færi á að tjá sig um framkomnar athugasemdir hverra annarra um þetta atriði. Þó mun PFS ekki veita Mílu færi að tjá sig um athugasemdir Símans, né veita Símanum færi á að tjá sig um athugasemdir Mílu, þar sem PFS telur að gæta þurfi að aðskilnaði félaganna, m.a. að því er lögfræðipjónustu og hagsmunagæslu varðar, í samræmi við sátt þá sem Símasamstæðan gerði við SE á árinu 2013 og endurskoðuð var á árinu 2015. Þá mun PFS ekki veita Vodafone, Nova og GR færi á að tjá sig um athugasemdir hverra annarra, þar sem þau félög voru öll sammála um að staðganga væri fyrir hendi og ekki eðlilegt að stuðla að því að þau samræmi athugasemdir sínar. Allir munu fá tækifæri til að tjá sig um athugasemdir SE, þar sem ekki er um markaðsaðila að ræða. Ennfremur mun SE fá færi á að tjá sig um athugasemdir allra markaðsaðila.

2 Neytendakönnun

5. Í kjölfar alvarlegra og ítarlegra athugasemda Mílu og Símans í tengslum við framangreint samráð um frumdrög að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b, ákvað PFS að fá MMR til að framkvæma fyrir sig neytendakönnun, þar sem þess er freistað að leiða í ljós

upplifun neytenda hér á landi varðandi undirliggjandi fjarskiptanet, þ.e. kopar og ljósleiðara. Neytendur hefðu því m.a. verið spurðir hvaða internetþjónustu heimilið keypti og um hvers kyns fjarskiptatengingu þjónustan væri fengin. Þá hefði verið spurt hvaða þættir réðu mestu ef internetþjónusta væri valin í dag og þau heimili sem nýlega hefðu skipt um þjónustuveitanda spurð hvaða þættir hefðu ráðið mestu þar um. Neytendakönnunin var framkvæmd í fyrra hluta október, eftir að drög að spurningum höfðu farið í samráð til fjarskiptafyrirtækja. PFS barst niðurstaða MMR í hendur þann 20. október sl.

6. Neytendakönnunina má finna sem viðhengi við frétt á heimasíðu PFS þann 27. október sl. Hagaðilum gefst hér með kostur á að tjá sig um niðurstöður könnunarinnar og þær ályktanir sem PFS dregur af henni. Ályktanir PFS er að finna í kafla 2.1 hér að neðan.

2.1 Helstu niðurstöður og ályktanir

7. PFS telur könnunina styðja það mat sem fram kemur í frumdrögum markaðsgreiningar á mörkuðum 3a og 3b að staðganga sé á milli internetþjónustu yfir tengingar á koparneti og internetþjónustu sem veitt er yfir ljósleiðaratengingar. Verð þjónustunnar er sá þáttur sem ræður mestu um val neytenda á internetþjónustuaðila, ef velja ætti þjónustuaðila í dag. Næst á eftir kemur gæði þjónustu þjónustuaðilans og í þriðja sæti er hraði. Þetta bendir til þess að mismunandi möguleikar á hraða í kopar og ljósleiðaratengingum sé ekki mjög afgerandi þáttur þegar kemur að vali neytenda.

8. Einnig var spurt hvort neytendur hefðu skipt um internetþjónustuaðila og þeir svarendur sem höfðu skipt um þjónustuaðila innan síðustu 12 mánaða voru þá spurðir um helstu ástæður þess að skiptin voru gerð. Þá nefndu svarendur verð, gæði þjónustu og pakka af meðfylgjandi þjónustu sem helstu ástæður skiptanna. Hraði tengingar var í fimmta sæti yfir ástæðu þess að nýlega hafi verið skipt um þjónustuaðila. Rímar það vel við þá þætti sem nefndir voru sem þeir sem mestu máli skiptu fyrir hugsanlegu vali ef það val færi fram í dag.

9. Þegar upplifun neytenda af gæðum tenginga sinna er skoðuð kemur fram að neytendur eru almennt mjög eða frekar sáttir við gæði tenginga sinna og telja hana uppfylla þarfir heimilisins. Að sama skapi finna neytendur almennt ekki fyrir vandkvæðum eða truflunum á þjónustu sinni. Ekki verður séð að meiri háttar munur sé á upplifun neytenda á gæðum internetþjónustu heimilisins sem rekja megi til þess fjarskiptanets sem internetþjónusta heimilisins er fengin um.

10. PFS gerði tilraun til að rannsaka verðnæmi neytenda með SSNIP prófi þar spurt er um viðbrögð við lítilli en þó markverðri og varanlegri verðhækkun. Vandasamt er að spyrja spurningarinnar á þann hátt að svarendur skilji hvað við er átt á þeim þrönga tíma sem slíkum könnunum er svarað. Því miðaði PFS við slíka hækkun á verði algengra internetáskrifta á ársgrundvelli til að setja verðhækkunina í skiljanlegra samhengi. Niðurstöður spurningarinnar benda til þess að neytendur sem segja að heimilið sé með internetþjónustu með ljósleiðaraheimtaug eru álíka viljugir til að skipta yfir í Ljósnetstengingu við slíka verðhækkun og aðrir.

3 Möguleg staðganga milli kopars og ljósleiðara

11. Eins og að framan greinir gera Míla og Síminn athugasemdir við það frummat PFS að staðganga sé ennþá fyrir hendi varðandi tengingar um kopar og ljósleiðara á mörkuðum 3a og 3b. Eins og að fram kemur í kafla 2 hér að ofan hefur PFS látið framkvæma fyrir sig

neytendakönnun sem nú er efnt til samráðs um og á að lýsa upplifun neytenda af undirliggjandi fjarskiptaneti, þ.e. kopars og ljósleiðara.

12. Þess utan hefur PFS ákveðið að veita þeim fjarskiptafyrirtækjum og SE, sem skiluðu inn athugasemdum í fyrra samráði um þetta atriði, færi á að tjá sig um athugasemdir hvers annars um þetta atriði. Þó hyggst PFS ekki veita Mílu færi á að tjá sig um athugasemdir Símans, né veita Símanum færi á að tjá sig um athugasemdir Mílu, þar sem PFS metur það svo að gæta þurfi að aðskilnaði fyrirtækjanna, þ.m.t. varðandi aðskilnað í hagsmunagæslu m.t.t. lögfræðiaðstoðar, í tengslum við sátt þá er Símasamstæðan gerði við SE á árinu 2013 og endurskoðuð var á árinu 2015 þegar Síminn varð móðurfélag Mílu og kveðið var á um aðskilnað félaganna að ýmsu leyti.

13. PFS mun senda viðkomandi fjarskiptafyrirtækjum og SE tölvupóst þar sem athugasemdir félaganna og SE koma fram um þetta atriði. Að því undanskildu, eins og áður greinir, að Míla fær ekki sendar athugasemdir Símans né Síminn athugasemdir Mílu. Þá mun PFS ekki veita Vodafone, Nova og GR færi á að tjá sig um athugasemdir hverra annarra, þar sem þau félög voru öll sammála um að staðganga væri fyrir hendi og ekki eðlilegt að stuðla að því að þau samræmi athugasemdir sínar. Allir munu fá tækifæri til að tjá sig um athugasemdir SE, þar sem ekki er um markaðsaðila að ræða. Ennfremur mun SE fá færi á að tjá sig um athugasemdir allra markaðsaðila.

14. Þegar athugasemdir viðkomandi fjarskiptafyrirtækja og SE berast varðandi framangreinda neytendakönnun og athugasemdir hverra annarra, mun stofnunin meta þær og í kjölfarið taka endanlega ákvörðun um hvort stofnunin muni breyta nálgun sinni varðandi þetta atriði.

4 Efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT) í stað kostnaðargreiningar á aðgangþjónustu um ljósleiðaraheimtaugar

4.1 Eftirlit með gjaldskrá samkvæmt frumdrögum PFS

15. Í frumdrögum PFS var gert ráð fyrir að kvöð yrði lögð á Mílu, á mörkuðum 3a og 3b, um eftirlit með gjaldskrá, sem fæli í sér kostnaðargreind verð á heildsöluáðgangi að vörum og þjónustu, bæði á koparneti og ljósleiðarneti. Í þessu fólst viðbót við kvaðir sem lagðar voru á árið 2014, en þá var ekki kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum.

16. Samkvæmt frumdrögum stóð til að leggja kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna staðaraðgangs að föstum ljósleiðaraaðgangsnætum og tengdri aðstöðu og einnig vegna bitastraumsaðgangs sem veittur er yfir ljósleiðaraheimtaugar. Míla skyldi leggja fyrir stofnunina til samþykktar heildsölugjaldskrá fyrir viðkomandi aðgang og tengda aðstöðu. Gjaldskráin skyldi taka mið af kostnaði við þjónustuna.

17. Kostnaðargreining Mílu fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum átti að byggja á sömu meginforsendum og kostnaðargreining fyrir koparnet, þ.e. að byggja á sögulegum kostnaði eins og nánar var skilgreint í frumdrögum.

18. Til þess að vinna gegn hugsanlegri hækkun á verði koparheimtauga samhliða fækkun þeirra taldi PFS nauðsynlegt að stefnt yrði að einu heimtaugaverði óháð tækni, eigi síðar en 1. janúar 2024 eða við aðra endurskoðun á gjaldskránni. PFS taldi að það sama gæti átt við um

bitastraumsþjónustu, þ.e. að stefnt væri að því á gildistíma þessarar markaðsgreiningar að sama gjaldskrá yrði fyrir bitastraum óháð því hvort hann væri veittur um ljósleiðara- eða koparnet.

19. Verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sem notið hefðu ríkisstuðnings færi eftir þar að lútandi reglum. Það gæti leitt til þess að önnur viðmið kæmu til með að gilda um verðlagningu heimtauga Mílu sem byggðar hefðu verið með ríkisstyrkjum en þær sem byggðar hefðu verið upp á markaðslegum forsendum.

4.2 Athugasemdir í samráði um frumdrög

20. Í samráði um frumdrög PFS komu fram athugasemdir af hálfu Símasamstæðunnar við þau áform PFS að kveða á um kostnaðargreinda gjaldskrá fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum.

21. Míla vísaði til umfjöllunar í frumdrögunum um greinar 48 og 49 í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða. Þar væri farið yfir skilyrði sem þyrfti að uppfylla til að ráðlegt þætti að beita verðþrýstingsprófi (Economic Replicability Test) í stað þess að ákvarða verð á grundvelli kostnaðargreininga. Míla teldi að PFS hefði ekki reynt að sýna fram á þessa þætti.

22. Míla teldi það rangt að ekki væru forsendur fyrir því beita vægari kvöðum í formi verðþrýstingsprófs (ERT). Á líftíma greiningarinnar yrðu aðrir aðilar en Míla búnir að leggja ljósleiðara til 90-95% heimila á landinu. Flestir ef ekki allir þjónustuveitendur á Íslandi fyrir utan Símann veldu annan netrekanda á markaði 3 þegar þess væri kostur. PFS hefði því enga raunverulega ástæðu til að leggja verðkvöð á Mílu, hvað þá á svæðum þar sem Míla hefði enga innviði á markaði 3a eða þar sem Síminn væri ekki markaðsráðandi eins og á höfuðborgarsvæðinu.

23. Míla teldi það ekki rétt mat hjá PFS að útbreiðsla næstu kynslóðar aðgangsneta (hér eftir NGA net) væri svo vel á veg komin að ekki þyrfti lengur að miða kvaðir við hvata til uppbyggingar. Míla ætti langt í land með að klára ljósleiðarauppbyggingu sína enda fyrirtækið töluvert á eftir samkeppnisaðilum sínum. Það að hátt hlutfall heimila gæti fengið ljósleiðara þýddi ekki að verkefnið væri kostnaðarlega langt komið. Ástæðan væri sú að hingað til hefði Míla einbeitt sér að hagkvæmstu staðföngunum, þ.e. fjölbýlum eða samvinnuverkefnum. Þannig hefði Míla aðeins lagt til um 1/3 af staðföngum á landinu. Með þessari markaðsgreiningu væri verið að koma í veg fyrir að Míla gæti lagt til þeirra 2/3 sem eftir væru.

24. Míla mæti það svo að fyrirhuguð kvöð um „sama verð um allt land“ myndi leiða til þess að hagkvæm uppbygging á þeim svæðum þar sem þéttbýli væri mest og samkeppni ríkti, myndi greiða niður óhagkvæma uppbyggingu annars staðar. Myndi slík kvöð draga úr samkeppnishæfni Mílu á samkeppnissvæðum og draga því úr hvata til fjárfestinga á óhagkvæmari svæðum. Míla teldi að ákvörðun PFS nr. 21/2014 hefði falið í sér réttmætar væntingar fyrir félagið um að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara þess á líftíma þessarar greiningar. Það lægi fyrir að slíkar fjárfestingar gætu almennt ekki verið afskrifaðar á skemmri tíma en 20 árum hið minnsta. Hefði Míla þannig mátt búast við því að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara félagsins.

25. Þá fengi Míla ekki séð að forsendur hefðu breyst, hvað þá verulega, frá ákvörðun nr. 21/2014. Með vísan til þessa teldi Míla fyrirhugaða kvöð heldur ekki samrýmast c-lið 3. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga, um að álagning kvaða bæri m.a. að vera forsvanleg með hliðsjón

af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og þeirrar áhættu sem tekin hefði verið með fjárfestingunni, né meðalhófsreglum.

26. Míla segði að PFS legði verulega íþyngjandi kvaðir (hundruða milljóna kostnað) á Mílu óháð því að í alþjóðlegu samhengi væri Míla smáfyrirtæki á mjög litlum markaði. Hlutfallslegur kostnaður Mílu við kvaðir PFS væri því margfalt hærri en almennt gerðist annarstaðar. Míla teldi því að PFS væri ekki að gæta nægilega að því að kvaðir væru hlutfallslega réttar miðað við íslenskan örmarkað heldur virtist leggja á kvaðir sem lengst næðu í hverju landi Evrópu og legði á Mílu.

27. Í skýrslu Analysys Mason, sem væri hluti af athugasemdum Mílu, hefði verið bent á að einu rökin sem byggðu á verði sem notuð hefðu verið til stuðnings verðkvöð, væru fullyrðingar GR um undirverðlagningu Mílu. Hins vegar væri ekki lögð fram raunveruleg sönnun á undirverðlagningu hjá Mílu (t.d. með samanburði við raunverulegan kostnað). PFS hefði lagt til grundvallar órökstuddar ásakanir keppinauta sem hefðu hvata til að vilja að Míla hækkaði verð sitt. Jafnvel þó að ásökun GR væri sönn, þá væri vandamálið sem kvartað væri undan undirverðlagningu. Ef það væri talin vera áhætta sem þyrfti að bæta úr væri viðeigandi val lágmarksverð í heildsölu reiknað úr frá jaðarkostnaði (incremental).

28. Analysys Mason hefði bent á að nota mætti verðþrýstingspróf (ERT) í stað kostnaðarmiðaðrar gjaldskrár. Ef að þörf væri á kvöð um eftirlit með gjaldskrá þá væri ERT betri kostur. Að mati Analysys Mason væru smásöluverð ákvörðuð á samkeppnisforsendum sem þýddi að neytendur væru nú þegar að njóta góðs af hagkvæmri verðlagningu. Analysys Mason vísaði í framkvæmd á Írlandi og Lúxemborg máli sínu til stuðnings.

29. Þá hefði það komið fram hjá Analysys Mason að á Írlandi hefði verið lögð á kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá fyrir koparheimtaugar og FTTC, en að verðkvöð á FTTH væri í formi verðþrýstingsprófs (ERT). Tilgangurinn með að beita vægari verðkvöð í formi ERT á FTTH væri að stuðla að fjárfestingu margra aðila í ljósleiðara. ComReg hefði bent á að FTTH upptökuhlutfall væri lágt og erfitt væri að spá fyrir um það, sem skapaði óvissu um verð og þar með fjárfestingarhvata.

30. Í Lúxemborg hefðu verð fyrir koparafurðir, VULA og aðgang að aðstöðu (bæði kopar og ljósleiðaratengingar) verið ákvörðuð út frá kostnaði. Verð fyrir aðgang að ljósleiðara hefði hins vegar verið ákvarðað með ERT, vegna þess hve óljós þróun eftirspurnar eftir afkastamiklu háhraðaneti yrði og til að hvetja til hagkvæmrar fjárfestingar.

31. Síminn vakti athygli á því að skilyrði fyrir því að leggja á kvöð á grundvelli 32. gr. um eftirlit með gjaldskrá séu bundin við að greining leiði í ljós að vegna óvirkar samkeppni þá krefjist hið markaðsráðandi fyrirtæki of hárra gjalda eða að það sé óeðlilega lítill munur á milli smásöluverðs og heildsöluverðs. Síminn bendi á að heimild skv. 32. gr. nái ekki til aðstæðna þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki gæti mögulega hækkað verð, heldur þurfi greining að leiða í ljós að fyrirtækið krefjist í reynd of hárra gjalda. Það sé ekki heimild til þess að leggja á gjaldskrárkvöð ef verðlagning sé of lág eða að það sé of mikill munur á milli heildsölu og smásöluverðs. PFS virðist ekki halda hinu síðarnefnda fram og ekki heldur halda því fram að verðlagning Mílu sé of há.

32. Síminn hafði áhyggjur af því að ef ekki væru vísbendingar um að verðlagning væri of há, hvort sem það væri hjá Mílu, Tengi eða GR, þá væri hætt við að fjarskiptafyrirtæki, sem keypti þjónustuna af viðkomandi aðilum, gæti ekki nýtt sér samkeppni milli aðila, hvort sem það væri í bitastraumsþjónustu eða eftir atvikum í leigu á heimtaugum. Það væri þekkt að

gjaldskrárkvaðir leiddu til þess að sveigjanleiki í verðlagningu hyrfi, sem myndi leiða til þess að kaupendur þjónustunnar hefðu ekki getu til þess að semja um kjör sín innan ákveðins ramma. Síminn legði til að PFS skilgreindi fyrst hvað fælist í hugtakinu of há gjöld og þannig væri lagður grunnur að viðmiði sem PFS gæti veitt til þess að meta hvort fyrirtæki væru að krefjast of hárra gjalda, sem kaupendur gætu ekki þrýst niður á grundvelli samkeppni milli aðila. Þannig gæti PFS gripið inn í, væri þess þörf, en ekki fyrr. Annars væri hætt við að inngrip PFS kæmi of snemma og skaðaði hið samkeppnislega ferli sem fælist í samningaviðræðum milli tveggja aðila.

33. Þrjú sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins; Fjarðarbyggð, Snæfellsbær og Stykkishólmur sendu inn athugasemdir þar sem lögð var áhersla á að mikilvægt væri að PFS legði ekki á kvaðir sem gætu verið hamlandi fyrir frekari uppbyggingu ljósleiðaranets á landsbyggðinni. Mikilvægt væri að skapað yrði umhverfi sem styddi við áframhaldandi uppbyggingu í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni í samræmi við stefnu Alþingis í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033.

34. Tengir styddi þau áform PFS að bæta við verðkvöð á ljósleiðara Mílu á viðkomandi heildsölumarkaði. Tengir lagði mikla áherslu á mikilvægi þessa, þar sem vísbendingar væru komnar fram um að Símasamstæðan héldi niðri verðum eða stundaði jafnvel niðurgreiðslur/undirverðlagningu á viðkomandi markaði og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda. Að auki legði Tengir áherslu á mikilvægi þeirra kvaða sem PFS hefði komist að niðurstöðu um að væru nauðsynlegar til að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu hefðu ekki tækifæri og hvata til að mismuna samkeppnisaðilum í verðlagningu.

35. Vodafone styddi heils hugar þau áform PFS að leggja verðkvöð á ljósleiðara Mílu og teldi það mjög mikilvægt. Vodafone kvaðst ennfremur vilja nýta sér VULA aðgang og hvatti til þess að verð fyrir VULA yrði kostnaðargreint að nýju.

36. Vodafone vísaði til málgreinar 1438, þar sem fram kæmi að ákveðnar reglur giltu um net sem styrkt væru af ríki eða sveitarfélagi og að mati PFS giltu þær reglur áfram þegar netin væru seld. PFS hefði heimild til að ákvarða aðgangsverð slíkra neta með verðsamanburði, en kvaðir í kjölfar markaðsgreininga yrðu aðeins lagðar á aðila sem útnefndur hefði verið með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.e. Mílu í þessu tilviki. Að sögn Vodafone væri mikilvægt að PFS ákvarðaði aðgangsverð ríkisstyrktra neta Mílu með verðsamanburði. Þá vísaði Vodafone til málgreinar 1439, þar sem fram kæmi að ofangreint gæti leitt til þess að annað verð kæmi til með að gilda um heimtaugar Mílu sem byggðar hefðu verið með ríkisstyrkjum en þær sem byggðar hefðu verið upp á markaðslegum forsendum. Í dag innheimti Míla samkvæmt almennt landsbyggðargjaldskrá fyrir ríkisstyrktar ljósleiðaraheimtaugar í sinni eigu.

4.3 Endurskoðun á áformum um kvaðir um eftirlit með gjaldskrá

37. Í tilefni af framkomnum athugasemdum ákvað PFS að taka sjónarmið aðila til gaumgæfilegrar skoðunar og fara að nýju yfir forsendur kvaðar um eftirlit með gjaldskrá varðandi ljósleiðaranet Mílu, þ.á.m. mat PFS á aðstæðum á markaði, videigandi tilmæli skv. EES samningnum og framkvæmd í öðrum EES ríkjum.

4.4 Lagaheimildir og framkvæmd innan EES

38. Samkvæmt 17. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 skal framkvæmd markaðsgreininga, sem eru grundvöllur ákvörðunar um kvaðir, vera í samræmi við skuldbindingar skv. EES

samningnum. Lög um fjarskipti byggja á tilskipunum um fjarskiptamál frá árinu 2002, en þær eru hluti af EES samningnum, sbr. Viðauka XI við samninginn. Í 19. gr. tilskipunar 2002/21/EB frá 7. mars 2002 um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (rammatilskipun), er kveðið á um heimildir framkvæmdastjórnar ESB til þess að setja fram tilmæli um samræmda framkvæmd við beitingu ákvæða tilskipanna um fjarskipti. Samkvæmt ákvæðinu ber fjarskiptaeftirlitsstofnunum að taka ýtrasta tillit til slíkra tilmæla og rökstyðja sérstaklega ef þau telja nauðsynlegt að víkja frá tilmælunum.

4.5 Tilmæli um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnæmum 20. september 2010

39. Framkvæmdastjórn ESB gaf út tilmæli um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnæmum þann 20. september 2010¹. Í aðfararorðum tilmælanna (liður 3) væri lögð áhersla á mikilvægi samræmdrar framkvæmdar við eftirlit með fjarskiptamarkaðnum og því þætti rétt að gefa út tilmæli sem veittu fjarskiptaeftirlitsstofnunum leiðsögn sem ætlað væri að koma í veg fyrir óviðeigandi misræmi í beitingu regluverksins, en fjarskiptaeftirlitsstofnanir myndu þó hafa svigrúm til þess að taka mið af aðstæðum í viðkomandi ríki.

40. Í aðfararorðum (liður 6) væri einnig lögð áhersla á fyrirsjáanleika í aðgerðum eftirlitsstofnana sem væri lykilatriði til að hvetja til fjárfestinga. Því væri mikilvægt að stöðugleiki ríkti í nálgun eftirlitsstofnana og til að koma í veg fyrir óvissu sem fylgdi endurteknum markaðsgreiningum og nýjum ákvörðunum um kvaðir, ættu eftirlitsstofnanir að varpa ljósi á það hvernig breytingar á markaðsaðstæðum gætu í framtíðinni haft áhrif á beitingu kvaða.

41. Í tilmælunum væri lögð áhersla á kostnaðartengda gjaldskrá, en einnig væri fjallað um að eftirlitsstofnanir gætu samþykkt sveigjanleika í gjaldtöku, t.d. afsláttarkjör gegn langtímasamningum sem myndi draga úr áhættu vegna fjárfestinga. Í slíkum tilvikum þyrfti að gæta þess að jafnræði væri tryggt og að nægilegur munur væri á heildsölu og smásöluverði. Mælt væri til þess að fjarskiptaeftirlitsstofnanir beittu fyrirfram skilgreindum verðþrýstingsprófum til að fylgjast með því að verðlagning væri ekki skaðleg fyrir samkeppni, sbr. málsgreinar 26 og 27 varðandi staðaraðgang og málsgrein 36 varðandi miðlægan aðgang.

4.6 Tilmæli um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá 2013

42. Árið 2013 gaf framkvæmdastjórnin út ný tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum.²

43. Tilgangur tilmælanna var að bæta eftirlitsaðferðir til að stuðla að samkeppni, styrkja innri markað fyrir fjarskipti og styðja við fjárfestingar í næstu kynslóðar netum. Tilmælunum var einnig ætlað að draga úr lagalegri óvissu og auka fyrirsjáanleika til lengri tíma í tengslum við fjárfestingar í næstu kynslóðar netum. Tilmælin áttu að veita frekari leiðbeiningar um þær meginreglur um eftirlitsaðgerðir sem settar hefði verið fram í framangreindum tilmælum 2010/572/EU, sérstaklega varðandi það við hvaða aðstæður ætti að leggja á kvaðir um kostnaðartengd heildsöluverð og við hvaða aðstæður það skyldi ekki gert.

¹ RECOMMENDATIONS COMMISSION RECOMMENDATION of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (Text with EEA relevance) (2010/572/EU)

² COMMISSION RECOMMENDATION of 11.9.2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment (2013/466/EU)

44. Þær meginreglur sem settar voru fram í tilmælunum eiga við um markaði 4 og 5 samkvæmt eldri tilmælum um viðkomandi markaði, eða aðra markaði sem skilgreindir yrðu síðar og tilheyrðu sömu nethlutum. Þessir markaðir samsvara mörkuðum 3a og 3b samkvæmt núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði.

45. Í tilmælunum³ kemur m.a. fram að það væri nauðsynlegt til að stuðla að fjárfestingum og nýsköpun að heimila þeim aðilum sem fjárfestu í NGA netum ákveðinn sveigjanleika í verðlagningu. Þetta myndi gera rekstraraðilum með umtalsverðan markaðstyrk (SMP aðilum) og aðgangsbeyðendum kleift að deila hluta af fjárfestingaráhættunni með því að sérgreina heildsöluverð í samræmi við skuldbindingar aðgangsbeyðanda. Þetta gæti haft í för með sér lægra verð fyrir langtímasamninga með tryggingu fyrir kaupum á ákveðnu magni, sem þýddi að aðgangskaupendur tækju á sig hluta áhættu varðandi framtíðar eftirspurn. Sveiganleiki í verðlagningu á heildsölustigi væri einnig nauðsynlegur til að skapa svigrúm til mismunandi vörubrúnar og verðlagningar á smásölustigi.

46. Til þess að koma í veg fyrir að svigrúm í verðlagningu leiði til of hárra heildsöluverða fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, þá þyrftu að koma til varnagar til þess að vernda samkeppni. Auk strangrar jafnræðiskvaða, t.d. aðfangajafnræðis og tæknilegrar hermihæfni, ætti að tryggja efnahagslega hermihæfni fyrir fráliggjandi þjónustur og beita ætti verðkvöð á kopartengingar.

47. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu að kalla reglulega eftir upplýsingum um fjárfestingar og útbreiðsluáform varðandi NGA net, til þess að fylgjast með þróun fjárfestingaumhverfis og samkeppnisáðstæðna. Kveða ætti á um slíka upplýsingagjöf í viðkomandi ákvörðun um kvaðir.

48. Með hliðsjón af kostum sveiganlegrar verðlagningar skv. ofangreindri nálgun þá mætti telja að heildsöluverð fyrir aðgang að NGA heimtaugum eða samsvarandi lausnum fengju nægt aðhald til að vinna gegn verðtengdum samkeppnisvandamálum ef;

- (i) samkeppni frá öðrum netrekendum eða „verðakkeri“ frá kostnaðarmiðuðum heildsöluverðum á koparneti settu sýnilegar hömlur á verðlagningu á smásölustigi
- (ii) „ex ante“ efnahagslegt hermipróf (ERT) væri til staðar í þeim tilvikum þar sem ekki væri beitt kvöð um kostnaðartengd verð og
- (iii) til staðar væri kvöð um að veita heildsöluáðgang á grundvelli aðfangajafnræðis.

49. Væru þessi skilyrði til staðar ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir ekki að beita kvöð um kostnaðartengd verð hvað varðaði heildsöluáðgang að NGA netum.

50. Þegar um væri að ræða miðlægan óefnislegan aðgang að NGA netum (s.s. bitastraum) væru nægar samkeppnislegar varúðarráðstafanir taldar vera til staðar ef aðgangskaupendur gætu treyst á aðgangspjónustu á aðliggjandi markaðsstigi, þ.e. heimtaugaleigu eða samsvarandi, með þeim skilyrðum sem að ofan greindi, ef raunveruleg notkun slíkra aðgangskosta eða tilvist annarra neta skapaði sýnilegar hömlur á verðlagningu á smásölustigi. Slíkar hömlur væru ekki nægar til að telja virka samkeppni vera til staðar á heildsölustigi, en þær ættu að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í því að krefjast óhóflegs smásöluverðs.

³ Umfjöllun um beitingu ERT í stað kostnaðargreiningar og tilganginn með því er einkum að finna í liðum 49-69 í aðfararorðum, 48-58 tölulið tilmælanna og í viðauka II með þeim.

51. Svigrúm í verðlagningu á ljósleiðara væri með fyrirvara um aðgerðir sem kynni að verða gripið til, til að stemma stigu við of litlum mun á heildsölu- og smásöluverði, ef slíkt ástand væri leitt í ljós með efnahagslegu hermiprófi.

52. Ákvörðun um að beita ekki kvöð um kostnaðargreiningu ætti ekki að ná til efnislegra grunnvirkja, svo sem röra og lagnaleiða.

53. Gert væri ráð fyrir að fjarskiptaeftirlitsstofnun gæti lagt á kvöð um kostnaðartengd verð á ljósleiðaraneti, án þess að framkvæma nýja markaðsgreiningu, að því gefnu að aðstæður á markaði væru ekki mikið breyttar, ef viðkomandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hefði ekki fullnægt þeim skilyrðum sem sett hefðu verið í tengslum við jafnræðiskvöð. Kveða skyldi á um möguleika á slíkum viðbrögðum við brotum á jafnræðiskvöð í upphaflegri ákvörðun um kvaðir.

54. Til þess að leiða í ljós hvort samkeppnisaðilar gætu efnahagslega líkt eftir þjónustuframboði netrekandans á fráliggjandi framleiðslustigi, með þeim kvaðabundna heildsöluaðgangi sem væri í boði, í þeim tilvikum sem kvöð um kostnaðargreind verð væri ekki til staðar, ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að framkvæma efnahagslegt hermipróf. Þannig væri ætlunin að tryggja að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk misnotaði ekki frjálsræði í verðlagningu til þess að halda keppinautum frá markaðnum.

55. Með prófinu ætti að ganga úr skugga um að bilið milli smásöluverðs fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk (SMP) og verðs fyrir NGA heildsöluaðgang væri nægilegt til að dekka fráliggjandi viðbótarkostnað og sanngjarna hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. Hermihæfni teldist ekki vera til staðar ef smásöluarmur netrekandans gæti ekki rekið viðkomandi smásöluþjónustu með hagnaði á grundvelli þess heildsöluverðs sem stæði keppinautum til boða. Þetta væri miðað við samkeppnisaðila sem nytu sömu hagkvæmni og netrekandinn.

56. Ef sérstakar aðstæður ríktu á markaði, s.s. ef innkoma og vöxtur samkeppnisaðila hefði gengið illa, gæti eftirlitsstofnun gert breytingar á viðmiðum prófsins, þannig að kostnaður netrekandans væri skoður út frá hagkvæmni sem gera mætti ráð fyrir að samkeppnisaðilar nytu.

57. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu í kjölfar markaðsgreiningar að skilgreina og birta í ákvörðun málsmeðferð og viðmiðanir sem þær hygðust beita við framkvæmd prófsins. Hægt væri að framkvæma prófið áður en ný smásöluþjónusta netrekandans kæmi á markað, t.d. samhliða tæknilegu hermiprófi. Ekki þyrfti að gera prófið fyrir allar smásöluþjónustur sem settar væru á markað heldur eingöngu fyrir svokallaðar „flagship“ þjónustur, en það væru mikilvægustu smásöluafurðirnar á markaðnum miðað við markaðshlutdeild, magn og verðmæti, sem væru byggðar á aðgangi að NGA neti og innihéldu breiðbandsþjónustu. Einnig gæti verið viðeigandi að framkvæma prófið strax í kjölfar ákvörðunar sem heimilaði frjálsa verðlagningu á ljósleiðara, eða þegar breytingar yrðu á markaðnum.

58. ERT próf ættu að vera skilgreind fyrirfram og sú skilgreining þyrfti að innihalda nokkur tiltekin lykilatriði til þess að tryggja fyrirsjáanleika og gagnsæi. Nota ætti LRIC + líkan þegar kostnaður netrekandans á fráliggjandi framleiðslustigi væri skoðaður og metið væri bil á milli viðkomandi smásöluafurðar og þess heildsöluaðgangs sem mest væri notaður eða áætlað væri að yrði ríkjandi á gildistíma ákvörðunar. Ef nýjar aðgangþjónustur kæmu fram og yrðu algengar þá gæti þurft að skipta út aðgangþjónustu sem notuð væri í prófinu. Ef munur væri á aðstæðum milli svæða gæti þurft að aðlaga prófið svæðisbundið.

59. BEREC og framkvæmdastjórninni væri falið það verkefni í sameiningu að fylgjast með áhrifum tilmælanna, sér í lagi á fjárfestingar, samkeppni og smásöluverð, og veita fjarskiptaeftirlitsstofnunum frekari leiðbeiningar um framkvæmd þeirra.

60. Ákvörðun um beitingu ERT í stað kvaðar um kostnaðargreiningu skyldi innihalda lýsingu á inntaki ERT prófsins og skyldi sú lýsing innihalda að lágmarki:

- (i) viðkomandi kostnaðarpætti fráliggjandi framleiðslustigs sem tekið yrði tillit til (relevant downstream cost)
- (ii) viðkomandi kostnaðarstaðal (relevant cost standard)
- (iii) viðkomandi kvaðasett heildsöluaðföng og viðkomandi viðmiðunarverð (relevant regulated wholesale inputs and the relevant reference prices)
- (iv) viðkomandi smásöluþjónustur (relevant retail products) og
- (v) viðeigandi tímabil (relevant time period)

61. Ennfremur skyldi kveða á um málsmeðferð, þ.m.t. að fjarskiptaeftirlitsstofnun gæti hafið prófun að eigin frumkvæði eða að beiðni þriðja aðila, hvenær sem væri, en þó ekki síðar en þremur mánuðum eftir að viðkomandi smásöluþjónusta kæmi á markað. Ljúka skyldi prófi eins fljótt og unnt væri og ekki síðar en fjórum mánuðum eftir að málsmeðferð væri hafin.

62. Lýsa skyldi því hvaða ráðstafanir yrðu gerðar ef viðkomandi fyrirtæki stæðist ekki ERT prófið.

4.7 BEREC leiðbeiningar um ERT próf

63. BEREC gaf út leiðbeiningarskjal um framkvæmt ERT prófs árið 2014.⁴ Í skjalinu er m.a. að finna nánari útfærslu á þeim meginreglum sem koma fram í viðauka með framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2013 (2013/466/EU).

64. Í skjalinu er að finna útskýringar á ýmsum þáttum ERT prófsins sem ekki eru skýrðir að fullu í tilmælunum, t.d. afskriftaraðferðir, hæfilegur hagnaður, samband á milli notkunar meðalnotanda og verðs, meðferð tímabundinna tilboða og afslátta og landfræðileg skipting. Fjallað er um viðmið varðandi stærðarhagkvæmni, en fjarskiptaeftirlitsstofnanir þurfa að ákveða hversu mikla stærðarhagkvæmni netrekanda á að miða við þegar fráliggjandi kostnaður er metinn, en þá koma þrír meginkostir til greina:

- Equally efficient operator (EEO) – Miðað er við að netrekandi sé með sömu stærðarhagkvæmni á fráliggjandi markaði og SMP aðilinn, kostnaður SMP aðila er þá notaður og tekinn úr bókhaldi hans.
- Reasonably efficient operator (REO) – Miðað er við að netrekandi hafi ekki náð sömu stærðarhagkvæmni og SMP aðili. Miðað er við að nýr aðili á markaði muni í tímans rás ná fullri stærðarhagkvæmni.

⁴ BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests) BoR (14) 190.

- Adjusted equally efficient operator (adjusted EEO) – Gengið er út frá kostnaði SMP aðilans en síðan er kostnaðurinn aðlagður að minni markaðshlutdeild.

65. Einnig er að finna í skjalinu umfjöllun um helstu aðferðir sem stofnanir voru þá þegar að beita við framkvæmd verðþrýstingsprófa.

4.8 Framkvæmd í EES ríkjum

66. Þegar skoðuð er framkvæmd innan EES varðandi kvaðasetningu NGA neta, eins og hún birtist í nýjustu markaðsgreiningum og ákvörðunum aðildarríkja, kemur í ljós að meirihluti beitir vægari kvöðum en kostnaðargreiningu gagnvart NGA netum. Þau ríki sem hafa beitt kvöð um kostnaðargreiningu hafa fengið athugasemdir við það í umsögnum framkvæmdastjórnar ESB. Sem dæmi má nefna athugasemdabréf framkvæmdastjórnarinnar vegna ákvarðanna Eistlands árið 2017 og Póllands árið 2019.

67. Það er ljóst að framkvæmdin innan EES hneigist í þá átt að beita vægari kvöðum en kostnaðargreiningu gagnvart NGA netum, eins og mælt er með í tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2013 (2013/466/EU). Framkvæmdastjórnin hefur lagt áherslu á það í athugasemdum sínum við markaðsgreiningar og kvaðaákvæðanir, að fylgt sé þeirri meginlínu sem fram kemur í tilmælunum og beita ekki strangari kvöðum nema það sé nauðsynlegt í ljósi sérstakra aðstæðna í viðkomandi ríki.

4.9 Endurmat á aðstæðum

68. Í frumdrögunum var það mat PFS að kvaðir um gagnsæi og jafnræði væru ekki nægjanlegar einar sér til að leysa möguleg samkeppnisvandamál eins og víxlنيðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. PFS taldi kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynlega til að efla samkeppni á viðkomandi mörkuðum og á smásölustigi. PFS taldi nauðsynlegt að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi mörkuðum og tryggja að starfandi fjarskiptafyrirtæki gætu keppt við Símasamstæðuna á eðlilegum samkeppnisgrundvelli. Til að tryggja að verð fyrir aðgang yrði sanngjarnt og eðlilegt og byggt á kostnaði taldi PFS nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu, bæði að því er varðar kopar- og ljósleiðaraheimtaugar.

69. PFS lagði mat á þau atriði sem þyrftu að vera til staðar samkvæmt tilmælum 2013/466/EU til þess að ekki teldist ástæða til að beita verðkvöð í tilviki ljósleiðaraneta. Í fyrsta lagi var lagt mat á það hvort „kopar-akkeri“ væri til staðar, en það er kostnaðargreindur heildsöluaðgangur að koparneti sem heldur aftur af verðum á næstu kynslóðar þjónustu (NGA-þjónustu) á þann hátt að NGA-þjónustan verður verðlögð í samræmi við vilja neytenda til að greiða fyrir viðbótarflutningsgetu og -virkni sem smásöluþjónustan sem byggir á næstu kynslóðar neti getur veitt í samanburði við smásöluþjónustu sem byggir á hefðbundnu koparneti.⁵

70. PFS taldi vísbendingar vera um að aðgangsverð fyrir koparheimtaugar virkaði ekki sem kopar-akkeri hér á landi, m.a. vegna þess að verð til neytanda hjá stærstu fjarskiptafyrirtækjunum væru alveg óháð flutningshraða þeirrar internetþjónustu sem í boði

⁵ ‘Copper anchor’ is a cost oriented copper wholesale access product which constrains the NGA prices in such a way that NGA services will be priced in accordance with the consumers’ willingness to pay for the additional capacity and functionalities an NGA based retail product can provide in comparison with a copper based retail product..

væri. Í raun flokkaðist megnið af þeim tengingum sem notendur væru að kaupa undir háhraða internet (meira en 30 Mb/s), sem væri skilgreiningin fyrir næstu kynslóðar net (NGA). Neytendum stæði því ekki til boða ódýrari kopartengingar (e. legacy copper network) eins og þekktist víða í Evrópu. Þá hefðu smásöluverð fyrir heimtaugaleigu (línugjald/aðgangsgjald) verið að fjarlægjast kostnaðargreind verð fyrir koparheimtaugar og því virtust þau ekki virka sem kopar-akkeri fyrir smásöluafurðir. Að mati PFS var samt ekki talið ólíklegt að verð á koparheimtaugunum hefðu einhver áhrif á markaðinum þó ekki væri hægt að sýna fram á það með óyggjandi hætti. Þá taldi PFS það líklegt að áhrif koparverða færu minnkandi á gildistíma greiningarinnar vegna yfirfærslu yfir í ljósleiðaraheimtaugar.

71. Eftir að hafa farið yfir rökstuðning sinn um skort á kopar-akkeri með tilliti til framkominna athugasemda og með hliðsjón af tilmælum 2013/466/EU telur PFS að stofnunin hafi gert of lítið úr áhrifum kostnaðargreinds verðs á koparheimtaugum. Það er ljóst að smásöluverð á ljósleiðaraneti fylgir smásöluverði á koparneti, enda gera fjarskiptafyrirtæki ekki greinarmun á undirliggjandi neti þegar þau verðleggja smásölupjónustu sína. Þó að smásöluverð línugjalds hafi hækkað umfram hækkanir á heimtaugagjaldi í heildsölu þá er rétt að líta einnig til verðmyndunar á smásölupökkum í heild sinni. Verð á þjónustupökkum hefur almennt ekki hækkað hlutfallslega á sama hátt og línugjaldið. Koparheimtaugar eru ennþá tæplega 70% af heildarfjölda heimtauga Mílu sem eru í virkri útleigu og eru því enn umtalsverð stærð á markaðnum.

72. Í neytendakönnun sem PFS lét framkvæma fyrir sig í október 2020 kom m.a. í ljós að stór hluti neytenda væri reiðubúinn til að skipta yfir í Ljósnet (þ.e.a.s. VDSL koparheimtaugar) ef verð á pökkum á ljósleiðaraneti (FTTH) hækkaði um ca. 10%. Einnig kom í ljós að hraði væri almennt ekki afgerandi þáttur varðandi val á internetþjónustu. Þetta styður þá ályktun að kostnaðargreindar tengingar um koparheimtaugar geti veitt smásölupjónustu á ljósleiðara aðhald.

73. Annað skilyrði sem getur samkvæmt tilmælum 2013/466/EU leitt til þess að ekki verði kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara er samkeppni frá öðrum netum. Ljóst er að það eru til staðar ljósleiðaranet sem ekki eru undir stjórn Mílu eða Símasamstæðunnar á starfssvæði GR, Tengis og Snerpu og þar sem ríkistyrkt net í dreifbýli eru ekki rekin af Mílu. Á hverju svæði er þó bara eitt annað aðgangsnét, nema í Reykjanesbæ þar sem Kapalvæðing rekur kapalkerfi. Í frumdrögum taldi PFS hugsanlegt að þau mánaðarverð sem væru í boði á þeim netum gætu haldið aftur af smásöluverðum Símans á internettengingum um ljósleiðara. Eins og fram kemur í landfræðilegu greiningu PFS virðist vera til staðar meiri samkeppnisþrýstingur á sumum svæðum þar sem byggt hefur verið upp annað ljósleiðaranet. PFS taldi samkeppnisþrýsting hins vegar ekki nægan þar sem aðeins einn keppinautur væri til staðar á hverju svæði og samkeppnisáðstæður væru ekki „umtalsvert“ frábrugðnar milli svæða, enda hefði Síminn verið að auka markaðshlutdeild sína á þeim svæðum á allra síðustu misserum. Að mati PFS er umræddur samkeppnisþrýstingur ekki nægur til að telja virka samkeppni vera ríkjandi á heildsölustiginu, en gæti verið nægur til að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í því að krefjast óhóflegs smásöluverðs. Það ber að hafa í huga að ljósleiðaraheimtaugar Mílu eru flestar annað hvort á samkeppnissvæðum eða lúta ríkisstyrkjareglum og því hlýtur eitthvað aðhald í verðlagningu að vera til staðar.

74. PFS telur að með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem ríkjandi er á EES svæðinu þar sem algengast er að beita vægari kvöðum á ljósleiðara í samræmi við tilmæli 2013/466/EU þá sé rétt að beita ekki of ströngu mati varðandi tilvist ofangreindra skilyrða. Ljóst er að þau eru bæði fyrir hendi í einhverjum mæli og telur PFS að það dugi til þess að komast að þeirri niðurstöðu að rétt sé að beita ERT prófi í stað kostnaðargreiningar á ljósleiðara.

75. Annað atriði sem þarf að vera til staðar samkvæmt tilmælum 2013/466/EU, ef ekki á að beita kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara, er að lögð verði á kvöð um aðfangajafnræði. Slík kvöð var lögð á Mílu árið 2014 og hefur hún verið innleidd og PFS fylgist með því að henni sé fylgt.

76. Hluti af rökstuðningi PFS í frumdrögum fyrir áformum um kostnaðargreind verð á ljósleiðara voru fullyrðingar samkeppnisaðila um að Míla undirverðlegði ljósleiðaratengingar á samkeppnissvæðum. PFS taldi að slík hegðun gæti til lengri tíma skapað Mílu betri stöðu til þess að innheimta of há verð, ef keppinautar stæðust ekki samkeppni við núverandi verð Mílu. PFS hefur í raun ekki óyggjandi sannanir fyrir því að verðlagning sé undir kostnaði. Mál er varða skaðlega undirverðlagningu ættu fremur að vera á borði Samkeppniseftirlitsins en PFS. PFS telur að þetta gefi ekki að svo stöddu ástæðu til að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaratengingum á viðkomandi mörkuðum. Hvað varðar athugasemd Símans um að undirverðlagning geti ekki verið grundvöllur álagningar kvaðar um eftirlit með gjaldskrá skv. 32. gr. vill PFS taka fram að meint undirverðlagning var ekki aðalröksemin fyrir því að leggja á slíka kvöð. Eins og lýst er í umfjöllun um samkeppnisvandamál þá er það formgerð markaðarins, þar sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk er lóðrétt samþætt, sem er talin leiða af sér of há heildsöluverð ef ekkert er að gert.

77. PFS telur rétt að fallast á þau rök Símasamstæðunnar að töluvert langt sé í land með að ná útbreiðslumarkmiðum ljósleiðaraheimtauga. Samkvæmt þingsályktun um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019–2033 er stefnt að því að aðgengi lögheimila og atvinnuhúsnæðis að ljósleiðara verði 99,9%. Ljósleiðaravæðing er langt komin á starfsvæðum GR og Tengis og í þeim dreifðu byggðum sem hlotið hafa styrk úr Fjarskiptasjóði. Hins vegar eru fjölmörg minni bæjarfélög á landsbyggðinni þar sem ljósleiðaraheimtaugar hafa ekki verið lagðar. Míla hefur lagt mikið af ljósleiðaraheimtaugum á starfsvæði GR og í einverjum mæli á starfsvæði Tengis, en þeirri uppbyggingu er ekki lokið. Því eru ekki tvö keppandi ljósleiðaranet alls staðar á þeim svæðum. Míla kveðst eiga eftir að leggja ljósleiðara til 2/3 hluta staðfanga á landinu. PFS telur að rétt sé að forðast kvaðir sem stefnt geti markmiðum um ljósleiðaravæðingu landsins í tvísýnu ef mögulegt er. Mikil útbreiðsla hefur átt sér stað á VDSL og ekki er gert ráð fyrir frekari fjárfestingum í slíkum tengingum svo nokkru nemi. Þó að VDSL net geti talist til NGA neta þá er ljóst að langtímamarkmiðið er að ljósleiðaraheimtaugar verði til staðar alls staðar þar sem því verður við komið. Því telur PFS að í ljósi stöðu uppbyggingar ljósleiðaraheimtauga á landsvísi sé rétt að svo stöddu að leggja ekki kvaðir um kostnaðargreind verð á slíkar tengingar.

78. Auk ofangreindra atriða sem PFS hefur endurskoðað mat sitt á, hafa nokkur atriði varðandi stöðuna á tengdum mörkuðum breyst nokkuð síðan frumdrögin voru birt. Í fyrsta lagi hefur Síminn gert samning um aðgang að neti GR og ætti það að styrkja stöðu GR á viðkomandi mörkuðum að einhverju marki, en það á þó eftir að koma í ljós hversu mikil viðskipti Símans við GR verða. Ennfremur er aðgangur að sjónvarpsefni Símans orðinn greiðari og verð fyrir „Enska boltann“ í heildsölu lægra en áður var og eru því yfirráð yfir sjónvarpsefni ekki eins áhrifamikill þáttur varðandi markaðsstyrk Símasamstæðunnar og verið hefur. Hins vegar hafa ekki nást samningar milli Símans og Vodafone eða annarra aðila um heildsölu eða endursölu á Sjónvarpi Símans Premium. Það myndefni mun þó verða aðgengilegt á neti GR á næsta ári, en að óbreyttu eingöngu ef verslað er við Símann í smásölu.

4.10 Lýsing á fyrirhugaðri kvöð

79. Með tilliti til umfjöllunar hér að ofan hefur PFS nú í hyggju að leggja ekki kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum á markaði 3a og bitastraumi um ljósleiðaraheimtaugar á markaði 3b.

80. Um annan heildsöluáðgang á viðkomandi mörkuðum telur PFS rétt að láta þær kvaðir gilda um eftirlit með verðskrá, sem lagðar voru til í frumdrögum að greiningu á mörkuðum 3a og 3b.
81. Umfjöllun PFS um ríkisstyrkt ljósleiðaranet í frumdrögum stendur óbreytt, þannig að til þess getur komið að afskipti verði höfð af verðlagningu aðgangs í samræmi við þær reglur sem gilda um ríkisstyrkt net.
82. PFS telur rétt að aðgangur um VDSL sambönd, hvort sem um er að ræða VULA eða bitastraum, lúti kvöð um kostnaðargreind verð í samræmi við frumdrögin, þó að slíkar tengingar geti fallið undir skilgreiningu á NGA neti samkvæmt tilmælum 2010/572/EU og 2013/466/EU. Þessar tengingar eru byggðar á koparheimtaugum frá götuskáp og má ætla að fjárfestingum í slíkum tengingum sé að mestu lokið. PFS telur því ekki ástæðu til að beita vægari kvöðum varðandi þessar tengingar, enda ekki þörf á hvata til frekari fjárfestinga í þeim. Hið sama gildir um aðgang að rörum og lagnaleiðum á þeim svæðum þar sem slík kvöð mun gilda.
83. Varðandi þann heildsöluáðgang á ljósleiðara á viðkomandi mörkuðum sem ekki er ætlað að lúta kostnaðargreiningarkvöð samkvæmt ofansögðu telur PFS rétt að á Mílu hvíli kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu án mismununar.
84. Ennfremur hvíli sú kvöð á Mílu og Símanum að þess sé gætt að ekki verði of lítill munur á milli verðs á heildsöluáðföngum og smásöluverðs á mikilvægustu áskriftarleiðunum sem innihalda internetaðgang.
85. Mílu og Símanum verði ennfremur bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu, á heildsölu og smásölustigi á viðkomandi og tengdum mörkuðum.
86. Mílu verði þó heimilt svigrúm í verðlagningu til þess að stuðla að aukinni notkun á fjárfestingum í ljósleiðaratengingum.
87. Símanum verði gert að gæta þess að mikilvægustu áskriftaleiðirnar sem innihalda internettengingar séu verðlagðar á eðlilegan hátt og þannig að ekki myndist verðþrýstingur milli smásöluverðs og heildsöluáðfanga.
88. Mílu og Símanum verði gert skylt að veita PFS allar nauðsynlegar upplýsingar til þess að staðreyna hvort verðlagning í heildsölu og smásölu sé í samræmi við ofangreint.
89. Til þess að fylgjast með því að ekki verði óeðlilega lítill munur á heildsölu og smásöluverði þannig að samkeppnisaðilar geti ekki leikið eftir helstu smásöluþilboð Símans, hyggst PFS hefjast handa við undirbúning ákvörðunar um útfærslu og innleiðingu ERT prófs um leið og ákvörðun um kvaðir í kjölfar þessarar markaðsgreiningar hefur tekið gildi.
90. PFS mun hafa samráð við hagsmunaaðila um útfærslu prófsins, en ljóst er að PFS mun styðjast við tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 2013/466/EU og leiðbeininga BEREC um ERT próf, þegar skilgreindir verða þeir þættir sem prófið á að taka mið af. Kvöð um að undirgangast ERT próf og veita allar nauðsynlegar upplýsingar mun hvíla á Mílu og Símanum.
91. Ef Míla og Síminn standast á einhverjum tímapunkti ekki ERT prófið sem verður innleitt og bæta ekki úr annmörkum án tafar, t.d. með því að Síminn hækki smásöluverð eða Míla lækki heildsöluverð, eða brjóta gegn kvöð um aðfangajafnræði þá má búast við því að PFS verði að taka ákvörðun um stífari kvaðir s.s. kostnaðargreind verð á ljósleiðaratengingum.

92. Mílu ber að senda PFS árlega upplýsingar um fjárfestingar og útbreiðsluáform varðandi NGA net, til þess að fylgjast með þróun fjárfestingaumhverfis og samkeppnisaðstæðna.

93. Álagning kvaðar um ERT próf er hluti af því að fylgjast með því að kvöð um jafnræði sé fylgt. Það gengur út á að tryggja að keppinautur á markaði hafi sömu möguleika og netrekandinn á að bjóða internetþjónustupakka á smásölustigi á verði sem getur keppt við smásöluarm netrekandans. Í nýrri tilskipun ESB um fjarskiptamál 2018/1972 EECC er minnst á ERT í 3. undirmálgrein 1. mgr. 74. gr. sem fjallar um eftirlit með gjaldskrá, þar segir hins vegar að ERT próf verði beitt skv. 70. gr., en sú grein fjallar um jafnræðiskvöð. Það virðist því almennt vera lítið svo á að ERT próf sé hluti af jafnræðiskvöð. ERT prófið felur hins vegar í sér nokkurs konar eftirlit með gjaldskrá og telur PFS því rétt að vísa bæði til 30. gr. fjarskiptalaga (um jafnræði) og 32. gr. (um eftirlit með gjaldskrá), varðandi lagagrundvöll kvaðar um ERT próf.

5 Skilgreining á Ljósínu Mílu

94. Í kafla 3.2.3 í frumdrögum að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b gerir PFS grein fyrir frumniðurstöðum um skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs og hágæðaaðgangs á smásölustigi þar sem fram kom í málsgrein 167 að PFS hafi ekki komið auga á að á Íslandi séu aðstæður, hvað varðar muninn á stöðluðum internettengingum og hágæðatengingum, mikið frábrugðnar því sem þekkist annars staðar á EES svæðinu. Þar sem hvorki var talin vera eftirspurnar- né framboðsstaðganga á milli þessara þjónustutegunda, þá taldi PFS að sú skipting sem lögð er til í tilmælum ESA um viðkomandi markaði eigi við hér á landi og þar með verði staðlaðar internettengingar annars vegar og hágæðatengingar hins vegar taldar tilheyrast sitt hvorum þjónustumarkaðnum.

95. Í 4. kafla í frumdrögunum er að finna umfjöllun um skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaða og í kafla 4.2.3. er fjallað um ljósleiðaranet og þær vörur sem í boði eru í heildsölu á markaði hér á landi. Í kafla 4.2.8 er farið nánar yfir frumniðurstöðu PFS um staðbundinn aðgang sem í boði er á viðkomandi heildsölumörkuðum þar sem í kafla 4.2.8.1 er fjallað um vörur Mílu þar sem í málsgrein 240 kemur fram að það sé frumniðurstaða PFS að eftir að Míla hafi ljósleiðaravætt heilu hverfin eða borgarhluta taldi PFS Ljósínu vera almenna vöru en ekki undantekningu og skyldi hún því teljast til heimtaugar á heildsölumarkaði 3a.

5.1 Ný áform um skilgreiningu Ljósínu Mílu

96. Þegar lítið er til þeirra smásöluvara sem heildsöluvörur viðkomandi markaða 3a og 3b undirbyggja má sjá að Ljósína Mílu fellur ekki undir slíka heildsöluvöru og er ekki í algengustu framboðskeðju þeirra stöðluðu vara sem greiningin nær til. Það er keðju þriggja vara þar sem fyrst eru vörur á markaði fasttengds staðaraðgangs, þ.e. heimtaugum, sem aftur eru nýttar sem grunnur undir vörur á markaði miðlægs staðaraðgangs, þ.e. bitastraum. Sá bitastraumur er að lokum keyptur sem heildsöluvara af smásöluþyrirtækjum sem starfa á markaði fjöldaframleiddra vara til að veita viðskiptavinum sínum internetþjónustu og aðra tengda þjónustu, þ.e. bæði heimilum og fyrirtækjum sem duga slíkar fjöldaframleiddar smásöluvörur. Ljósínuvara Mílu er að öllu jöfnu ekki nýtt sem heildsöluvara í slíku fjöldaframleiddu framboði þjónustu.

97. Um Ljósínu Mílu gildir yfirleitt að þær eru ekki lagðar í þeim sömu fjárfestingarverkefnum og hin almennu heimtauganet sem lögð eru í heildstæðu neti í ljósleiðaravæðingu Mílu. Þær eru enn háðar sérpöntun og eftir aðstæðum einungis lagðar gegn

hlutdeild í stofnkostnaði. Aðrar forsendur liggja því fyrir fjárfestingu Mílu í umræddum Ljósólum en almennri útbreiðslu ljósleiðara í aðgangsneti fyrirtækisins.

98. PFS hyggst því falla frá þeirri breytingu sem boðuð var í frumdrögum, að Ljósólina Mílu skyldi skilgreind sem hluti af hinu almenna heimtauganeti og þar með falla undir markað 3a. Í athugasemdum Mílu við framangreint frummat PFS, dags. 10. júlí sl., lýsti Míla sig sammála því að umræddar Ljósólínur féllu ekki undir markað 3a heldur markað 4. Ljósólina Mílu hefur til þessa fallið undir markað 6 samkvæmt tölusetningu frá 2008, þ.e. lúkningahluta leigulína. PFS áformar því að Ljósólina muni falla undir markað 4 samkvæmt tölusetningu markað frá 2016, þ.e. staðaraðgang af miklum gæðum, en vinna við þá markaðsgreiningu er nú í gangi hjá PFS.

6 Viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda

6.1 Almenn

99. Í köflum 6.7 og 7.7 í frumdrögum PFS að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b getur að líta frumniðurstöðu stofnunarinnar varðandi landfræðilega skilgreiningu umræddra markaða. Í málsgreinum 543 og 745 kom m.a. fram að ekki væri nauðsynlegt að samkeppnisaðstæður væru nákvæmlega þær sömu á hinum ýmsu svæðum. Nægilegt væri að þær væru svipaðar eða nægilega líkar og því væru það aðeins svæði þar sem samkeppnisaðstæður væru raunverulega ólíkar sem gætu ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn.

100. Í málsgreinum 544 og 746 kom síðan fram að meta skyldi *raunverulegar* samkeppnisaðstæður sem endurspegluðust í markaðshegðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. að því er varðaði verðlagningu þeirra og þjónustuframboð, og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild og útbreiðslu neta. Því væri verkefnið að átta sig á því hvort innan tiltekins ríkis væri til staðar nægileg einsleitni milli svæða þannig að landið allt teldist einn markaður eða hvort samkeppnisaðstæður væru umtalsvert mismunandi milli svæða, þannig að aðgreina bæri landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum eftir svæðum.

101. Í málsgreinum 545 og 747 kom svo fram að kanna skyldi einsleitni samkeppnisaðstæðna, m.a. með tilliti til útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, markaðshlutdeildar, verðlagningar, gæða þjónustu, þjónustuframboðs, markaðshegðunar, eiginleika þjónustu og eðli eftirspurnar.

102. Niðurstaða PFS kom svo fram í málsgreinum 593 og 794 og var á þá leið að ekki væri efni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi, þ.e. annars vegar milli þeirra 6 sveitarfélaga sem valin hefðu verið til frekari greiningar á markaði 3a og 7 sveitarfélaga á markaði 3b og hins vegar annarra sveitarfélaga landsins. Til þess væru samkeppnisaðstæður milli þessara svæða ekki nægilega ólíkar. Þótt einhver munur væri á formgerð markaðarins milli umræddra svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta og markaðshlutdeilda, skilaði sá munur sér ekki í hegðun Símasamstæðunnar né keppnauta hennar milli umræddra svæða og skilaði sér þannig ekki til neytenda í formi mismunandi verða, gæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisprýstingur sá sem Míla stæði frammi fyrir væri þannig ekki nægilega misjafn milli þessara tveggja svæða á viðkomandi mörkuðum til að hann gæti talist verulegur.

103. Í köflum 10.6 og 11.5, þar sem fjallað er um kvaðir, var það þó niðurstaða PFS að engu að síður væru til staðar nægilega misjafnar samkeppnisaðstæður milli þessara tveggja svæða til að réttlæta beitingu mismunandi kvaða á Mílu á umræddum mörkuðum.

104. Í málsgreinum 1290 og 1637 kom fram að í köflum 5.1 og 6.1 segði í fylgiskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði að í þeim tilvikum þar sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvald gæti ekki greint nægilega ólíkar samkeppnisaðstæður milli svæða, sem væru nægilega stöðugar yfir tíma, svo unnt væri að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, væri unnt að leggja mismunandi kvaðir á markaðsráðandi aðila, sem starfaði um land allt, eftir svæðum. Með þessu væri þá verið að bregðast við tilvist mismunandi samkeppnisþrýstings sem hinn markaðsráðandi aðili stæði frammi fyrir eftir svæðum, t.d. mismunandi innviðasamkeppni eftir svæðum, en samkeppnisaðstæður væru þó ekki nægilega ólíkar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði.

105. Í málsgreinum 1291 og 1638 hefði svo komið fram að í sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014 hefði einnig verið fjallað um möguleikann á að beita mismunandi kvöðum á markaðsráðandi aðila eftir landssvæðum til að fást við mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæða ef ekki þætti tilefni til að aðgreina tiltekinn þjónustumarkað í fleiri en einn landfræðilegan markað.

106. Í málsgreinum 1295 og 1642 kom fram að miðað við niðurstöðu greiningar PFS á landfræðilegum mörkuðum í köflum 6 og 7 og þau mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem PFS hefði greint á viðkomandi mörkuðum og grein væri gerð fyrir í köflum 10.2 og 11.2, teldi PFS ekki réttlætánlegt að stíga stór skref að þessu sinni við útfærslu mismunandi kvaða eftir þeim tveimur svæðum sem PFS hefði valið til frekari greiningar á viðkomandi mörkuðum. Miðað við þær vísbendingar sem grein hefði verið gerð fyrir í framangreindum köflum um samkeppnisvandamál, m.a. að því er varðaði meinta skaðlega verðstefnu Símasamstæðunnar, hefði PFS t.a.m. ekki talið unnt að kveða á um mismunandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá Mílu eftir landssvæðum.

107. Í málsgrein 1296 hefði PFS hins vegar talið unnt að aflétta þremur kvöðum er tengdust aðgangskvöð að þessu sinni á þeim 6 svæðum sem PFS hefði skilgreint sem svæði með meiri samkeppni á markaði 3a, þ.e. í Reykjavík, á Seltjarnarnesi, í Skútustaðahreppi, Svalbarðshreppi, Grýtubakkahreppi og Tjörneshreppi. Þær kvaðir sem um ræddi og myndu því ekki gilda gagnvart Mílu í þeim sveitarfélögum væru: 1) aðgangur að rorum og lagnaleiðum, 2) auglýsingaskylda Mílu að því er jarðvegsframkvæmdir varðaði og 3) reglan um 5 ára frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa (e. migration). Í málsgrein 1643 kom síðan fram að reglan um frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa skyldi ekki gilda á Mílu á framangreindum 6 svæðum og í sveitarfélaginu Ölfusi að auki á markaði 3b.

6.2 Frummat PFS varðandi svæði þar sem vægari kvaðir skyldu gilda á mörkuðum 3a og 3b

108. Í málsgreinum 548 og 750 kom fram að í leiðbeiningum ESA og BEREC hefði komið fram, að til að koma í veg fyrir gríðarlegan fjölda lítilla markaða, gæti verið gagnlegt að safna saman í sérstakar einingar þeim svæðum þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu, oft þannig að annað svæðið samanstæði af svæðum með meiri samkeppni og hitt af svæðum þar sem engin eða lítil samkeppni ríkti. Samkeppnisaðstæður milli umræddra svæða væru síðan greindar frekar m.t.t. þess hvort réttlætánlegt væri að beita landfræðilegum ráðstöfunum, þ.e. annað hvort að aðgreina landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum milli svæða.

109. Í málsgreinum 550 og 752 kom svo fram að í sameiginlegri afstöðu BEREC til landfræðilegra greininga frá 2014, sem ennþá væru í fullu gildi, kæmi fram að við val á svæðum til greiningar þyrftu valin svæði að uppfylla tiltekin skilyrði, m.a. um að vera minni en landið allt og að þau útilokuðu hvert annað m.t.t. samkeppnisaðstæðna, mörk svæða væru skýr og stöðug og að þau væru nægjanlega lítil þannig að samkeppnisaðstæður væru ólíklegar til að breytast verulega innan þeirra, en nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á markaðsaðila og fjarskiptaeftirlitsstofnanir. Greina bæri kosti og galla þeirra aðferða sem til greina kæmi að beita við svæðisskiptingu. Velja bæri þá aðferð sem best félli að ofangreindum viðmiðum.

110. Í málsgreinum 556 og 758 kom fram að finna þyrfti skynsamleg og nothæf viðmið fyrir vali á landssvæðum sem tekin yrðu til skoðunar, áður en hægt yrði að meta hvort svæðin væru aðgreinanleg m.t.t. mögulegra umtalsvert mismunandi samkeppnisaðstæðna milli þeirra. Í málsgreinum 557 og 759 kom enn fremur fram að í stað þess að leggjast í ítarlegt mat á samkeppnisastæðum í sérhverju sveitarfélagi, sem væru nú 69 talsins, teldi PFS það gagnlegri og meira viðeigandi aðferð að skilgreina skýr viðmið varðandi það hvernig svæðin skyldu flokkast, þ.e. annars vegar svæði með lítilli eða engri samkeppni og hins vegar svæði með meiri samkeppni. Miðað við aðstæður hér á landi teldi PFS mikilvægt að byggja slíka flokkun á fleiri en einu viðmiði. Í samræmi við framangreint skjal BEREC hefði PFS talið að ekki ætti að skipta máli hvort um starfssvæði GR eða Tengis væri að ræða og að unnt væri að flokka þau saman ef samkeppnisaðstæður væru einsleitar milli viðkomandi sveitarfélaga.

111. Þá kom enn fremur fram í málsgreinum 558 og 760 að sveitarfélög væru að mati PFS heppilegustu einingarnar til að miða landfræðilega greiningu við, miðað við formgerð viðkomandi markaða hér á landi og samkeppnisaðstæður á þeim.

112. Í málsgreinum 561 og 763 kom fram að í skýrslum BEREC hefði komið fram að almennt þyrfti að koma til fleiri en eitt net sem keppinautar mögulegs markaðsráðandi aðila hefðu yfir að ráða svo unnt væri að líta svo á að virk eða a.m.k. umtalsverð samkeppni gæti verið ríkjandi á viðkomandi markaði. Á Íslandi háttaði svo til að almennt væri aðeins til staðar net eins keppinautar Mílu á hverju svæði og væri reiknað með því að sú staða breyttist ekki á líftíma greiningarinnar. Víðfeðm en fremur fámenn svæði nytu þó enngar slíkrar innviðasamkeppni. Til að skipta svæðum í einingar með litla sem enga samkeppni annars vegar og meiri samkeppni hins vegar teldi PFS því eðlilegt, miðað við aðstæður hér á landi, að miða slíka skiptingu við fremur ströng viðmið, m.a. að miða við nokkuð mikla útbreiðslu neta keppinauta Mílu, þar sem almennt væri aðeins um að ræða eitt slíkt net þar sem þeir störfuðu.

113. Loks kom fram í málsgrein 562 að PFS hefði í hyggju að miða svæði með meiri samkeppni á markaði 3a við að þar væru eftirtalin þrjú skilyrði uppfyllt í viðkomandi sveitarfélagi:

- Að til staðar væri ljósleiðaranet sem veitti Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem næði a.m.k. 75% útbreiðslu til lögheimila og fyrirtækja.
- Að markaðshlutdeild Símans væri komin undir 40% á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu.
- Að markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga væri undir 50%.

114. Þau sveitarfélög sem uppfylltu þessi skilyrði væru Reykjavík, Seltjarnarnes, Skútustaðahreppur, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur og Tjörneshreppur.

115. Í málsgrein 764 kom fram að PFS hefði í hyggju að miða svæði með meiri samkeppni á markaði 3b við fyrstu tvö skilyrðin, en ekki við skilyrðið um að markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga eða bitastraums væri undir 50%. Þau sveitarfélög sem uppfylltu þessi skilyrði væru þau sömu og varðandi markað 3a, auk sveitarfélagsins Ölfuss.

6.3 Ný áform varðandi val á svæðum þar sem vægari kvaðir skulu gilda á mörkuðum 3a og 3b

116. Eins og fram kemur í kafla 6.2 hér að framan, þá miðaði PFS við fremur ströng skilyrði varðandi val á svæðum til frekari greiningar m.t.t. álagningu vægari kvaða á svæðum með meiri samkeppni. Skilyrðin voru enn strangari á markaði 3a en 3b, þar sem þar var ennfremur kveðið á um að Míla mætti ekki vera með yfir 50% markaðshlutdeild.

117. Í kjölfar samráðs um framangreind frumdrög og frekari gagnaöflun hyggst PFS ekki breyta áformum sínum um að ekki séu skilyrði til að aðgreina umrædda markaði hér á landi eftir landssvæðum, heldur kveða á um mismiklar kvaðir eftir landssvæðum eins og ráð var fyrir gert í frumdrögunum. PFS telur heldur ekki, miðað við greind samkeppnisvandamál á umræddum mörkuðum, að hrófla beri við þeim kvöðum sem kveðið var á um í frummatinu að ekki skyldu gilda á þeim svæðum þar sem meiri samkeppni hefði verið greind. PFS veur þó athygli á því að kvöðin um að Símasamstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT), sem PFS leggur nú til að muni gilda, veitir samstæðunni meira svigrúm við verðlagningu innan hennar heldur en kvöð sú um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu sem gert var ráð fyrir í frummatinu. Vísast til kafla 4 hér að framan um þau áform PFS.

118. Þar sem ekki verður um landfræðilega aðskilda markaði að ræða, heldur aðeins mismiklar kvaðir eftir svæðum, sem aðeins munu ná til tiltekinna þátta aðgangskvaðarinnar, og í ljósi innkominna athugasemda í kjölfar frummatans og frekari gagnaöflunar PFS í kjölfar þess, telur PFS hins vegar tilefni til að létta nokkuð á þeim skilyrðum sem þurfa að vera fyrir hendi svo sveitarfélag teljist til svæðis með meiri samkeppni.

119. Þar sem almennt eru aðeins tvö starfandi fjarskiptanet (kopar eða ljósleiðari) til staðar hér á landi, að neti Mílu meðtöldu, á svæðum þar sem samkeppni er yfir höfuð til staðar, hyggst PFS þó ekki breyta því viðmiði að um 75% útbreiðslu keppinautar Mílu þurfi að vera að ræða. Eins og fram kemur í frummatinu er það mat BEREK og langflestra systurstofnana PFS í Evrópu að það þurfi a.m.k. þrjú net til að tryggja virka samkeppni.

120. Hins vegar er allur gangur á því í Evrópu hvort viðmiðið um markaðshlutdeild aðila með umtalsverðan markaðsstyrk skuli vera 40% eða 50% á smástölustigi. Það er meginregla í samkeppnis- og fjarskiptarétti að ef aðili hefur 50% markaðshlutdeild eða meira þurfi almennt mikið til að koma svo hann teljist ekki í markaðsráðandi stöðu. PFS hyggst í ljósi ofangreinds, sem og athugasemda sem fram komu í kjölfar samráðs um frummatið og gagna sem PFS aflaði í kjölfar þess og að gættu meðalhófi, falla frá því skilyrði að Síminn þurfi að vera kominn undir 40% markaðshlutdeild í smásölu og miða fremur við 50%.

121. Eins og að ofan greinir lagði PFS til þriðja skilyrðið á markaði 3a um að markaðshlutdeild Mílu mætti ekki vera yfir 50% á viðkomandi svæði. Að svo stöddu telur PFS ekki þörf á þessu skilyrði miðað við núverandi samkeppnisaðstæður hér á landi. Það er mjög mikil samsvörun milli lægri markaðshlutdeildar Símans í smásölu og markaðshlutdeildar Mílu á markaði 3a, vegna hinnar lóðréttu samþættingar Símasamstæðunnar. Auk þess er þetta ekki skilyrði sem almennt er byggt á hjá systurstofnun PFS í Evrópu og telur PFS því meira meðalhóf

felast í því að sleppa þessu skilyrði, sem eins og áður greinir var aðeins á markaði 3a en ekki á markaði 3b.

122. PFS áformar því að miða við neðangreind tvö skilyrði á mörkuðum 3a og 3b:

- Að til staðar sé ljósleiðaranet sem veitir Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem nær a.m.k. 75% útbreiðslu til lögheimila og fyrirtækja.
- Að markaðshlutdeild Símans sé komin undir 50% á smásöllumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu.

123. Þessar áformuðu breytingar munu leiða til þess að þeim sveitarfélögum sem munu uppfylla skilyrðin fjölgar úr 6 á markaði 3a og 7 á markaði 3b í 15 á hvorum markaði fyrir sig. Um sömu sveitarfélögin yrði að ræða, en þau eru:

1. Reykjavíkurborg
2. Seltjarnarnesbær
3. Kópavogur
4. Garðabær
5. Hafnarfjörður
6. Mosfellsbær
7. Akraneskaupstaður
8. Sveitarfélagið Ölfus
9. Hveragerðisbær
10. Ásahreppur
11. Flóahreppur
12. Svalbarðsstrandarhreppur
13. Grýtubakkahreppur
14. Skútustaðahreppur
15. Tjörneshreppur

124. Þessi 15 sveitarfélög eru 22% sveitarfélaga á landinu en þar búa engu að síður um 70% íbúa landsins miðað við áramótin 2019/2020. Frumdrögin gerðu ráð fyrir að rétt tæplega 10% sveitarfélaga landsins heyrðu undir vægari kvaðir, þar sem um 39% íbúa landsins búa⁶.

6.4 Árleg uppfærsla lista yfir sveitarfélög sem falla undir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda

125. Til að tryggja að samkeppnisaðstæður innan sveitarfélaga endurspegli ofangreind viðmið á hverjum tíma hyggst PFS taka árlega ákvörðun á gildistíma greiningarinnar um uppfærslu lista yfir sveitarfélög sem uppfylla ofangreind viðmið. Fyrsta slíka ákvörðunin skal tekin á fyrri hluta ársins 2022, miðað við stöðuna um áramótin 2021/2022, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA.

7 Lokaorð

126. Eins og að framan greinir efnir PFS hér með til afmarkaðs auka samráðs um þau atriði sem fram koma í köflum 2 til 6 hér að framan. Frestur til að skila inn athugasemdum er veittur til **13. nóvember nk.**

⁶ Frétt þjóðskrár frá 2.jan.2020

<https://www.skra.is/um-okkur/frettir/frett/2020/01/02/Ibuafjoldi-efrir-sveitarfelogum/>