



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 5/2020

Skil á milli markaða varðandi leigulínur Mílu til sendastaða

I.

Upphaf máls og aðild

- (1) Þann 3. júní 2019 lagði Míla fram umsókn um sérstaka verðskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða innan sveitakerfa sem hafa verið niðurgreidd með opinberum framlögum.
- (2) Míla óskaði eftir að fá að bjóða sérstakt verð fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða þar sem Míla væri ekki með eigin fjarskiptabúnað á svæðum þar sem ljósleiðarakerfi hafi verið byggð upp með opinberum styrkjum.
- (3) Fram kom í umsókn Mílu að samkvæmt markaðsgreiningum ættu ljósleiðaraþræðir á milli fjarskiptastaða að falla undir stofnlínuhluta leigulína. Umræddar fjárfestingar ættu hins vegar rætur að rekja til aðgangsneta þar sem um væri að ræða þræði sem lagðir hefðu verið í ljósleiðarakerfum til sveita í þeim tilgangi að veita heimilum og lögaðilum í strjálbýli ljósleiðaraþjónustu.
- (4) Samkvæmt málsgrein 25 í kafla 2.3 í ákvörðun PFS nr. 21/2015 féllu tengileiðir milli símsstöðva og dreifingarstaða undir stofnlínuhluta leigulína, en skv. málsgrein 26 næði lúkningarhluti leigulína (markaður 6) yfir tengileiðir í aðgangsneti milli hnútpunkta/símsstöðva og notanda.
- (5) Í málsgrein 28 væru skilin milli aðgangsnets og stofnnets nánar skilgreind:

„Notendalínur og sambönd eru yfirleitt á kopar- eða ljósleiðarastringjum. Línur liggja á milli notandans og hnútpunkta/símsstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt milli hnútpunkta/símsstöðva og geta stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notendalínur. Stofnlínur eru almennt ljósleiðarar eða radiósambönd en lúkningarhluti getur einnig verið kopar enda oft notast við sama fjarskiptanet og myndar almennar heimitaugar.“

- (6) Samkvæmt þessari skilgreiningu tilheyrðu ljóslínur í farsímasenda og önnur miðlæg kerfi stofnlínuhluta leigulína, enda væru þær ljóslínur nýttar til að flytja tal og gögn til og frá mörgum farsímanotendum.

(7) Þá kom fram í umsókn Mílu að fyrirtækið hefði undanfarið fjárfest í nokkrum ljósleiðarakerfum til heimila í sveitum víða um land og fyrrsjáanlegt væri að þeim myndi fjölga á næstu misserum. Á þessum svæðum væri víða hægt að bjóða ljósleiðara í farsímasenda án mikilla viðbótarfjárfestinga. Þessir ljósleiðarar væru af ýmsum lengdum og gætu verið nokkrir tugir km. að lengd.

(8) Samkvæmt verðskrá fyrir stofnlínuhluta leigulína væri verð fyrir aðgang að ljósleiðaraþráð 7.363 kr. pr. km. Að mati Mílu væri ósanngjarnt að leigja þessa ljósleiðara á þessu verði, þar sem um væri að ræða ljósleiðara sem hefðu verið keyptir undir kostnaðarverði og hefðu verið styrktir af ríki/sveitarfélögum vegna uppbyggingar þar sem væri markaðsbrestur. Þá taldi Míla rétt að benda á að fjárfesting og rekstur þessara tilteknu þráða væri samofin rekstri aðgangsneta og því eðlilegt að tekjur af þeim bókuðust á Aðgangsneta.

(9) Samkvæmt markaðsgreiningum væru umræddar ljóslínur undir verðkvöð hvort sem um væri að ræða ljóslínu í Aðgangsneta eða Stofnneti. Að mati Mílu væri þó ekki raunhæft að miða leiguverð við núverandi verðskrár. Um væri að ræða ljóslínur sem fjárfest hefði verið í með styrkjum eða kaupverð hefði verið undir kostnaðarverði. Hins vegar væru þessar ljóslínur í sveitum, þar sem rekstarkostnaður væri hlutfallslega hærri en í þéttbýli, auk þess sem ljóslínur í Aðgangsneta væru stuttar í samanburði við ljóslínur í sveitum sem gætu verið tugir km. að lengd.

(10) Í þessu ljósi hefði Míla óskað eftir því að fá að skilgreina ljóslínur að fjarskiptastaðum í sveitakerfum sem fjárfest hefði verið í með styrkjum sem ljóslínur í Aðgangsneta en jafnframt að miða verðskrá við vegalengd, þar sem önnur rekstrarlögmál giltu um þessar ljóslínur en hefðbundnar ljóslínur í þéttbýli.

(11) Þá lagði Míla fram kostnaðarútreikninga á gjaldskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða innan sveitakerfa sem hefðu verið niðurgreiddar með opinberum framlögum.

(12) Eins og fram kemur í kafla II hér að neðan áttu PFS og Míla í nokkrum bréfaskiptum í kjölfar umsóknar Mílu. Að mati PFS voru nokkur álitamál í umsókn Mílu:

- a) Í fyrsta lagi var það hvaða markaði ljóslínur til fjarskiptastaða tilheyrðu.
- b) Í öðru lagi hvort að það væri í samræmi við ríkisstyrktarreglur og ákvarðanir PFS að innheimta mismunandi verð eftir því hvort að umræddur aðgangur hafi verið ríkisstyrktur eða ekki.
- c) Í þriðja lagi hvort að útreikningar Mílu og uppbygging á gjaldskrá væri í samræmi við fyrri ákvarðanir PFS og það regluverk sem taka þarf tillit til við yfirferð kostnaðargreininga.

(13) Við meðferð umsóknar Mílu kom fljótlega í ljós að Míla og PFS væru ekki sammála um hvaða markaði ljóslínur til fjarskiptastaða falli almennt undir. Míla hefði talið að þessar ljóslínur féllu undir markað fyrir stofnlínuhluta leigulína og hefði Míla hingað til framkvæmt kostnaðargreiningar á leigulínumörkuðum út frá þeirri forsendu að tengingar til fjarskiptastaða tilheyrðu markaði 14/2004 en ekki 6/2008. PFS hefði ekki verið sammála þessum skilningi Mílu en til að draga það ekki úr hófi fram að afgreiða umsókn Mílu um sérstaka verðskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða innan sveitakerfa, hefði PFS því ákveðið að aðgreina frá þetta álitafni í umræddri umsókn Mílu. Í kjölfarið hefði PFS útbúið drög að ákvörðun um gjaldskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða í ríkisstyrktum sveitakerfum og sent Mílu þau til umsagnar þann

17. mars 2020. Í þeim drögum hefði því eingöngu verið tekið á þeim álitaeftum sem lýst er í liðum b) og c) hér að framan en í ákvörðun þessari er eingöngu til umfjöllunar það álitaefti sem lýst er í lið a), þ.e. hvaða markaði ljóslínur til fjarskiptastaða tilheyrðu. Hvað varðar drögin að ákvörðun um gjaldskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða í ríkisstyrktum sveitakerfum tilkynnti Míla þann 30. mars 2020 að fyrirtækið teldi rétt að bíða með þessa gjaldskrá. Ákvörðun þessi nær því ekki til ákvörðunar um það atriði.

(14) Samkvæmt framangreindu var það álit PFS og frumniðurstaða að ljóslínur Mílu fyrir sendastaði væru ekki staðsettar á réttum markaði og því ekki stuðst við rétta verðskrá. Af þessum sökum og með hliðsjón af 4. mgr. 9. gr. laga nr. 69/2003 um Póst- og fjarskiptastofnun ákvað stofnunin að hefja frumkvæðismál til frekari athugunar á ofangreindu úrlausnarefni með það að markmiði að leiða það til lykta í sérstakri ákvörðun, sem hér er til umfjöllunar.

(15) Rétt er að geta þess að eftir framangreint álitamál kom til vitundar PFS fóru stofnuninni að berast fyrirspurnir frá Sýn hf. (Vodafone) um túlkun á hugtakinu „hnútpunktur“ sem er hluti af efnislegri skilgreiningu á stofnlínuhluta leigulína, en Vodafone hafði efasemdir um rétta túlkun og heimfærslu á þessu hugtaki á réttan viðeigandi markað. Í ljósi þess hvernig fyrirspurn Vodafone var orðuð, en líta mátti á hana sem kvörtun, og þar sem að PFS hafði þegar hafið stjórnsýslumál um þetta álitamál, að þá taldi PFS ekki annað fært en að bjóða Vodafone aðild að málinu.

(16) Mílu var tilkynnt um aðild Vodafone að málinu. Í svarbréfi Mílu, dags. 25. apríl 2020, gerði Míla athugasemd við þá ráðstöfun að gera Vodafone aðila að málinu. Með tilliti til þess að mögulega væri uppi ágreiningur í málinu um aðild Vodafone að málinu, sem mögulega þyrfti að skera úr um með ákvörðun, bar PFS það undir Vodafone hvort félagið krefðist aðildar að málinu. Í svari Vodafone frá 29. apríl 2020 kemur fram að í ljósi afstöðu Mílu til aðildar félagsins að málinu teldi það ekki þörf á að gerast aðili að málinu, en þó með þeim áskilnaði að krefjast aðildar að því síðar, ef það yrði tekið fyrir á kærustigi. Verður því ekki frekar fjallað um samskipti PFS og Vodafone um atriði sem tengjast þessu máli í ákvörðun þessari.

II.

Bréfaskipti, málsmeðferð og málsatvik

(17) Þann **3. júní 2019** lagði Míla fram umsókn um sérstaka verðskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaða innan sveitakerfa eins og nánar er tilgreint hér að ofan.

(18) Í pósti til Mílu, dags. **3. júní 2019**, óskaði PFS eftir nánari útskýringum á því hvernig Míla skilgreindi fjarskiptastaði, hvort þessir staðir væru allir endapunktur í kerfi Mílu. Í svari Mílu sama dag kom fram að Míla hefði skilgreint alla staði þar sem fyrirtækið væri með sinn fjarskiptabúnað sem Stofnnet. Um væri að ræða ljóslínur til staða þar sem aðrir væru með búnað, t.d. farsímasenda, en Míla hefði engan búnað. Þetta væru samt sem áður fjarskiptastaðir og skv. markaðsgreiningu ættu línur frá stofnnetstöðum Mílu að þessum fjarskiptastöðum að vera Stofnlínu (þar sem markaðsgreiningin væri almennt orðuð). Þá kom fram hjá Mílu að sumir þessara staða hefðu verið endastaðir hjá fyrirtækinu, en við ljósleiðaravæðingu hefði verið hægt að taka niður örbylgjubúnað og eftir það væri þ.a.l. ekki búnaður frá Mílu á staðnum. Fjarskiptastaðir væru því allir staðir þar sem fjarskiptafyrirtæki settu upp búnað til að flytja gögn/tal frá mörgum aðilum (miðlægur búnaður).

(19) Í pósti til Mílu, dags. **5. júní 2019**, óskaði PFS eftir lista yfir þá fjarskiptastaði sem um ræddi og tengdust þessum miðjum sem tilgreindar hefðu verið í umsókn Mílu. Í svari Mílu,

dags. 12. júní 2019, lagði Míla fram lista yfir miðjur í ljósleiðaraaðgangsneta í eigu Mílu sem byggð hefðu verið upp í tengslum við verkefnið Ísland ljóstengt. Á listanum væru tilgreindir eldri fjarskiptastaðir Mílu innan netanna sem tengdust eldra stofnlínukerfi fyrirtækisins og þeirri verðskrá sem því kerfi fylgdi. Fram kom í máli Mílu að nýir fjarskiptastaðir innan aðgangsneta sem ekki væru í eigu Mílu væru tengdir samkvæmt óskum fjarskiptafyrirtækja og væri því ekki hægt að taka saman tæmandi lista yfir þá staði. Tillaga Mílu væri að verð fyrir ljósþræði að þeim yrðu samkvæmt nýrri verðskrá.

[...]¹

(20) Fundur var hann haldinn þann **26. júní 2019** hjá PFS. Á fundinum útskýrði Míla frekar um aðstæður á hverjum stað og sín sjónarmið.

(21) Í kynningu Mílu kom fram að tilgangur ríkisstuðnings sneri ekki eingöngu að nettengingu til heimila heldur einnig að uppbyggingu háhraða farneta í dreifbýli. Í sveitarkerfunum væru nýttir ljósleiðarar sem tilheyrðu aðgangsneta.

(22) Í lok kynningar sinnar ítrekaði Míla það að fyrirtækið óskaði eftir að bjóða fjarskiptafyrirtækjum ljósleiðara á hagstæðu verði, t.d. til farsímasenda, á svæðum sem hefðu fengið niðurgreiðslu vegna markaðsbrests. Míla teldi það í samræmi við vilja stjórnvalda varðandi uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta í dreifbýli. Tillaga Mílu væri í samræmi við stefnu stjórnvalda og til hagsbóta fyrir neytendur. Í grunninn væri um FTTH kerfi að ræða. Í ríkisstyrktum sveitakerfum, þar sem engin samkeppni væri til staðar teldi Míla að eðlilegt væri að miða leiguverð við tilkostnað að mestu leyti. T.d. væri óeðlilegt að þvinga Mílu til að innheima jafnvel 140.000 kr. fyrir 20 km línu í fjarskiptastað, á meðan heimili greiddi um 2.500 kr. og fyrirtæki allt að 14.000 kr. þegar sama fjárfesting lægi að baki. Að mati Mílu væru óljós mörk milli markaða 4 og 6 þegar um væri að ræða P2P ljósþræði. Líkur væru á að uppbygging farsímakerfa yrði minni þar sem hinir dýru innviðir lægju. Það myndi í framtíðinni tefja fyrir 5G uppbyggingu.

(23) Einnig kom fram á fundinum að Míla teldi að ávinningur af lægri kostnaði vegna umræddra ríkisstyrkja á þessu svæði yrði lítil þegar á heildina væri litið og búið væri að deila honum niður á tengingar um landið allt.

(24) Þá benti PFS á að samkvæmt markaðsgreiningu á markaði fyrir lúkningarluta leigulína þá tilheyrðu tengingar til og frá farsímasendum þeim markaði.

(25) Fram kom á fundinum að PFS myndi endurskoða umsókn Mílu betur í ljósi þeirra upplýsinga sem fram hefðu komið og óskaði PFS eftir skriflegum rökstuðningi frá Mílu.

(26) Með pósti Mílu, dags. **28. júní 2019**, lagði Míla fram afrit af kynningu fyrirtækisins vegna fundar þann 26. júní 2019. Þá kom fram hjá Mílu, varðandi skilgreiningar á mörkuðum fyrir lúkningarluta leigulína (markaði 6/2008) og stofnlínuhluta leigulína (markaði 14/2004), að fyrirtækið teldi hana ekki vera skýra.

(27) Skilgreining á markaði 6 sem PFS vísaði til á fundinum væri svohljóðandi:

2.2 Skilgreining PFS á viðkomandi þjónustumarkaði

¹ Fellt brott vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa í framhaldinu.

20. Í greiningu sinni á markaði nr. 13, sem birt var í endanlegri útgáfu þann 14. september 2007, skilgreindi PFS markað fyrir lúkningarluta leigulína sem aðgangsmarkað á heildsölustigi fyrir stöðuga afkastagetu á þeim hluta fjarskiptanetsins þar sem notandinn hefur einn aðgang að allri tengingunni.

21. Lúkningarluti leigulína liggur á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Þessi sambönd eru leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu, almenna og sérhæfða, eins og t.d. tengingar til og frá GSM/UMTS sendum. Markaðurinn nær yfir bæði stafrænar og hliðrænar línur og sambönd með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum.

(28) Á fundinum hefði komið fram að PFS teldi, m.t.t. ofangreindrar málsgreinar 21, að línur til farsímasenda tilheyrðu markaði 6 (lúkningarluta leigulína).

(29) Míla hefði talið að þetta gæti ekki staðist, þar sem farsímasendir væri hnútpunktur. Notandi væri skv. skilgreiningu fjarskiptalaga:

Notandi: Einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu.

Nettengipunktur: Efnislegur tengipunktur þar sem áskrifanda er veittur aðgangur að almennu fjarskiptaneti.

(30) Samkvæmt þessu væru sambönd sem leigð væru öðrum fjarskiptafyrirtækjum til þess að gera þeim kleift að veita almenna þjónustu (farsíma/gagnaflutnings/talsíma) stofnnettsambönd. Fjarskiptafyrirtæki væri ekki notandi samkvæmt fjarskiptalögum heldur einstaklingar og önnur fyrirtæki.

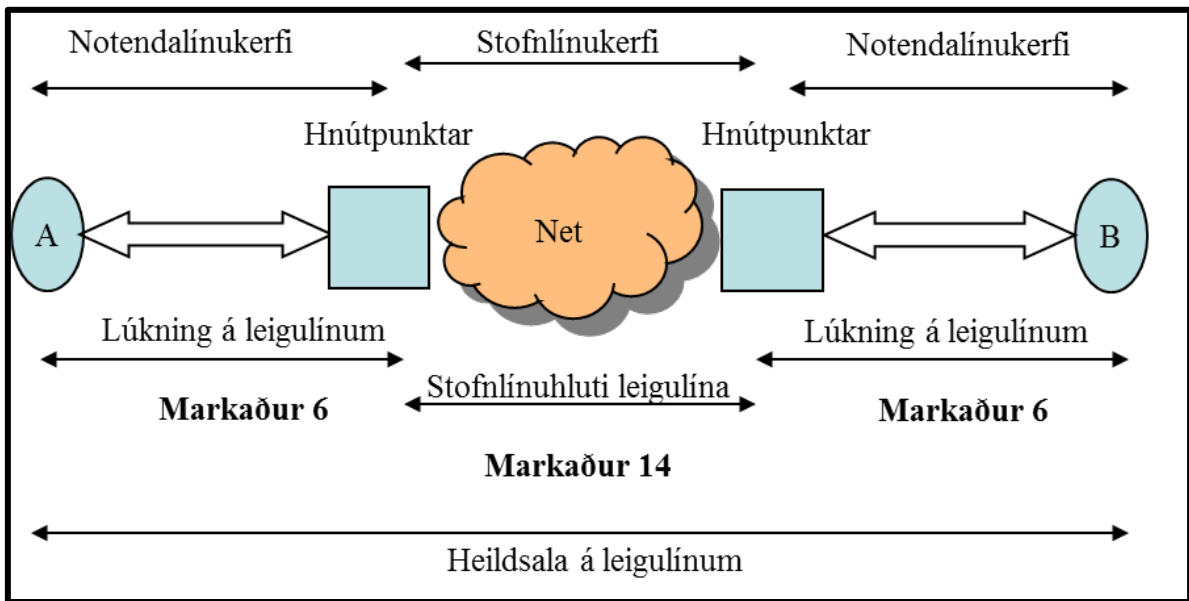
(31) Míla benti einnig á að í kafla 2.3. í ákvörðun nr. 21/2015 væri fjallað sérstaklega um mörkin á milli Stofnnets og lúkningarluta leigulína:

*„25. Heildsala á stofnlínuhluta leigulína, sem féll undir fyrrum markað 14, nær yfir **tengileiðir milli símstöðva og dreifingastaða**. Hlutverk stofnlína er að tengja saman net og dreifingarstaði netrekenda. Almennt eru stofnlínur afkastameiri en lúkningarlínur auk þess sem þær geta verið mun lengri og t.d. náð milli landshluta og byggðarlaga.*

*26. Heildsala á lúkningarluta leigulína, sem fellur undir markað 6, nær **hins vegar yfir tengileiðir í aðgangsneti milli hnútpunkta/símstöðva og notanda**, en þau sambönd eru notuð af fyrirtækjum til að bjóða upp á ýmsa þjónustu til endanotenda. Þessi þjónusta er t.d. gagnaflutningur og talsímaþjónusta.*

27. Leigulínur, sem teljast annars vegar til stofnlínuhluta og hins vegar til lúkningarluta, má sjá á mynd 2.1.

Mynd 2.1. Lúkningar- og stofnlínuhluti leigulína



28. Notendalínur og sambönd eru yfirleitt á kopar- eða ljósleiðarastrengjum. Línur liggja á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt milli hnútpunkta/símstöðva og geta stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notendalínur. Stofnlínur eru almennt ljósleiðarar eða radiósambönd en lúkningarhluti getur einnig verið kopar enda oft notast við sama fjarskiptanet og myndar almennar heimtaugar.

29. Þrátt fyrir þennan mun á viðkomandi mörkuðum þá er það svo að þeir tengjast mikið. Stofnlínunet þarf á lúkningarhluta að halda til að tengjast til endanotenda og lúkningarhlutinn þarf stofnlínuhlutann til að tengja saman endanotendur séu þeir ekki tengdir sama hnútpunkti, t.d. á sama símsstöðvarsvæði. Einnig er það í sumum tilvikum svo þegar um tileinkuð sambönd er að ræða að erfitt getur verið að gera greinarmun á því hvar stofnlína endar og lúkning byrjar og öfugt.²

(32) Ef túlka ætti málsgrein 21 í markaðsgreiningu á markaði 6 þannig að tenging við farsímasenda (ljós eða örbylgja) tilheyrði markaði 6 þá væri búið að setja uppbyggingu kostnaðarlíkans og verðskrá Stofnnets Mílu í uppnám, þar sem Míla væri að bjóða sambönd til farsímasendistaða út um allt land. Þessir staðir væru margir hverjir ekki með aðra þjónustu en farsímaþjónustu og línurnar gætu verið tugir kílómetra. Míla hefði alltaf skilgreint þessa staði sem hluta Stofnnets, enda væri Míla að reka búnað á flestum þessara staða. Í markaðsgreiningu ætti ekki að skipta máli hver starfrækti tengistaðinn, þannig væru tengistaðir annarra fjarskiptafyrirtækja hluti af Stofnnettsmarkaði á Íslandi rétt eins og tengistaðir Mílu. Auk þess yrði þá mótsögn við skilgreiningu á Stofnlínemarkaði, sbr. hér að ofan.

(33) Hafa yrði í huga að þjónustan endaði ekki í farsímasendinum heldur hjá farsímanotendum sem væru að nýta farsímaþjónustuna í gegnum loftið að viðkomandi sendi en þaðan færi tal/gögn í gegnum sameiginlega pípu sína leið.

² Leturbreytingar Mílu.

(34) Með því að skoða skilgreiningu á leigulínu í Stofnneti þá mætti skilja það svo að farsímasendar væru hnútpunktur og því væru ljóslínur frá öðrum hnútpunkti til þeirra Stofnnet.

(35) Míla teldi því að það þyrfti að skilgreinina sérstaklega ljóslínur sem fjárfest væri í sem hluti af FTTH kerfi sem ljóslínur í Aðgangsneti, þ.e. þessar línur væru undantekning frá reglunni, þar sem fjárfesting ætti sér stað í FTTH kerfi.

(36) Í pósti, dags. **28. júní 2019**, óskaði PFS eftir formlegu svari við bréfi PFS, dags. **14. júní 2019**.

(37) Með bréfi, dags. **2. september 2019**, lagði Míla fram formlegt andsvar við bréfi PFS, dags. **14. júní 2019**. Í bréfinu vísaði Míla í umsókn sína um sérstaka verðskrá fyrir ljóslínur til tengistaða í ríkisstyrktum sveitakerfum. Þessi ljósheimtaugakerfi væru keypt undir kostnaðarverði eða samkvæmt útboði frá viðkomandi sveitarfélagi. Kerfin væru byggð upp aðallega til þess að veita háhraða nettengingu til heimila sem ekki væri hægt að veita um koparheimtauganet Mílu. Ljósleiðarakerfin væru einnig hugsuð til þess að auðvelda uppbyggingu háhraða farneta í dreifbýli. Míla benti á að sveitakerfin væru í flestum tilvikum byggð upp sem „Point to Point“ (P2P) FTTH kerfi til heimila (markaður 4/2008) en einnig væri um að ræða ljósleiðara sem gætu flokkast sem ljóslínur í aðgangsneti (markaður 6/2008) og einnig ljóslínur sem samkvæmt markaðsskilgreiningu flokkuðust sem ljóslínur í stofnneti væru þær notaðar til tengingar fjarskiptastaða svo sem farsímasenda. Fram kom hjá Mílu að hægt væri að nýta einstaka þræði í aðgangsnets sveitakerfinu (FTTH kerfi), til að tengja fjarskiptastaði, væri óskað eftir því.

(38) Fram kom hjá Mílu að nýlega hefði verið tilkynnt um ríkisstyrkt verkefni sem Neyðarlínan ætlaði að ráðast í, þ.e. lagningu ljósleiðara til Hveravalla. Ef Neyðarlínunni yrði gert að innheimta í samræmi við almenna verðskrá (sem ætti að vera verðskrá Mílu), yrði verið annað hvort að vera svipað og ljóslína í aðgangsneti 13.777 kr. eða samkvæmt ljóslínu í Stofnneti (7.563 kr./km). Ef innheimta ætti samkvæmt Stofnnetsverðskrá væru fáir aðilar tilbúnir til að leigja ljósleiðann og á móti væri hætt við að 13.777 kr. yrði of lágt verð fyrir svo langan ljósleiðara. Næsta Símsstöð væri við Geysi og samkvæmt stofnnetsverðskrá myndi þráður fyrir farsímasendi á Ásgarðsfjall kosta um 475 þús. kr. á mánuði og fyrir farsímasendi á Hveravöllum myndi þráðurinn kosta um 550 þús. kr. á mánuði. Á slíku verðlagi yrði örbylgja áfram notuð enda stæðu viðskiptin á svæðinu engan veginn undir þessum kostnaði.

(39) Míla tók það fram að fyrirtækið væri einungis að óska eftir að bjóða sérstakt verð til fjarskiptastaða þar sem ljósleiðari hefði ekki áður verið í boði. Þar sem ljósleiðarar væru til staðar fyrir, yrði innheimt samkvæmt stofnnets verðskrá.

(40) Hvað varðaði lúkningarluta leigulína þá vísaði Míla í að PFS hefði farið fram á að breyting á uppbyggingu á lúkningarluta leigulína yrði gerð við næstu endurskoðun leigulínuverðskrár. Míla benti á að PFS hefði nýlokið við ákvörðun á verðskrá fyrir ljóslínur í aðgangsneti en að ferlið hjá PFS við að samþykkja gjaldskrár tæki mjög langan tíma.

(41) Þegar um væri að ræða nýja þjónustu, eða reikna þyrfti nýtt verð vegna breyttra forsenda væri ósanngjarnt og andstætt meðalhöfsreglu stjórnisýsluréttar að fara fram á að Míla þyrfti að bíða að lágmarki í heilt ár eftir ákvörðun. Þá væri rétt að benda á að ef horft væri til eðli fjárfestinganna þá væri hér í raun um að ræða FTTH net þar sem ekki hvíldi verðkvöð á Mílu. Það vildi bara þannig til að einstakir ljósleiðarar gætu samkvæmt markaðsgreiningu fallið undir aðra markaði, en þrátt fyrir það væru fjárfestingarnar hluti af fjárfestingu í FTTH kerfi enda hefðu sveitarfélög selt Mílu ljósleiðara til fyrirtækja og tengistaða á sama verði og ljósleiðara

til heimila. Það mætti því færa rök fyrir því að þessir ljósleiðarar flokkuðust sem ljósheimtaugar og væru því undanþegnar verðkvöð.

(42) Einnig hefði komið fram í máli Mílu að fyrirtækið hefði áður bent á að skil á milli markaða 4/2008 og 6/2008 væru óljós. Í sveitakerfum væri uppbygging ljósleiðara með öðrum hætti en hjá Mílu á höfuðborgarsvæðinu, þar sem til staðar væri PON kerfi. Þannig hefði Míla skilgreint PON kerfi sitt sem markað 4 en P2P ljósleiðara án PON þjónustu sem markað 6/2008. Uppbygging sveitakerfanna væri P2P kerfi, þar sem PON væri sett upp í sírstöð og væri sambærilegt og kerfi Gagnaveitu Reykjavíkur (sem ætti að skilgreina sem markað 4).

(43) Ef uppbygging FTTH hjá Mílu hefði verið eins og hjá Gagnaveitu Reykjavíkur, væri í raun ekki hægt að skilja tæknilega á milli markaða 4/2008 og 6/2008, þótt eðli fjárfestinga hefði verið annað (sérstök lagning til fyrirtækja á móti heildstæðu ljóseiðarakerfi til staðfanga á ákveðnum svæðum).

(44) Hvað varðaði verðskrá fyrir ljóslínur til tengistaða í sveitakerfum þá hefði Míla tekið það fram að ósk Mílu um sérstakt verð til tengistaða í sveitakerfum lyti einungis að ljóslínur til staða sem teldust fjarskiptastaðir, þ.e. að um væri að ræða ljóslínur sem ættu að teljast sem hluti af markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, en eins og komið hefði fram í samskiptum við PFS yrði ekki betur séð af lestri markaðsgreininga að umræddar ljóslínur tilheyrðu stofnlínuhluta leigulína, þar sem um væri að ræða flutning á gögnum frá mörgum notendum um sama þráð. Samkvæmt tilmælum ESB frá 2014 um markaðsgreiningar skilgreindu eftirlitsaðilar tengingar til farsímasenda sem hágæða leigulínur skv. markaði 4. Í skýringartexta EU segi m.a.:

“An issue related to the definition of the wholesale high-quality access market is whether ex ante regulatory intervention is required in a market for access to backhaul (distinct from the market for access to fixed networks) in order to facilitate or enhance the competitive provision of services. For instance, mobile operators increasingly need access to fixed passive infrastructures (i.e. civil engineering including ducts and dark fibre) to develop mobile backhaul solutions in order to offload increasingly data-intensive services from their respective mobile networks. Moreover, regulated backhaul (outside the market for access to fixed networks) could also help to facilitate the extension of the network of competitors to enable the use of LLU and to improve more operational access to independent FTTx networks in remote areas.

However, to date, experience under the Article 7 procedure has not shown that there is enough evidence to suggest that there is a generalised market failure and that therefore access to regulated backhaul services through the definition at EU level of a separate market is essential to ensure competition in the above-mentioned scenarios. NRAs may however consider and analyse whether the provision of wholesale leased lines or equivalent inputs in the wholesale high-quality market is able to provide, for instance in remote areas, a connection to mobile stations and between the co-located equipment and the accessing operator's core network.”

(45) Míla teldi því eðlilegt að PFS skilgreindi ljóslínur til farsímasenda sem ljóslínur í aðgangsneti, þótt þær gætu talist til markaðar fyrir ljóslínur í Stofnneti samkvæmt núgildandi markaðsgreiningu.

(46) Verð til heimila og fyrirtækja yrði áfram samkvæmt almennri verðskrá fyrir ljóslínur til heimila og fyrirtækja á PON og ljóslínur í aðgangsneti til fyrirtækja. Hér væri því aðeins um örfáar ljóslínur að ræða sem fjárfest hefði verið í sem hluta af FTTH kerfi. Míla teldi ekki forsvaranlegt að innheimta fyrir þær skv. almennri ljóslínuverðskrá í stofnneti. Enn fremur teldi Míla ekki forsvaranlegt að miða við núverandi verðskrá fyrir ljóslínur í aðgangsneti, þar sem vegalengdir til farsímasenda á landsbyggðinni gætu verið langar. Teldi Míla því mikilvægt að PFS tæki beiðni Mílu til umfjöllunar nú þegar en ekki yrði beðið þar til almenn kostnaðargreining fyrir markað 4-6/2008 yrði send stofnuninni til yfirferðar. Þá væri rétt að benda á að gerðar væru meiri kröfur til ljóslína til fjarskiptastaða, s.s. varðandi þjónustustig og gæði, og því eðlilegt að verðið væri hærra en á ljóslínum til fyrirtækja.

(47) Til nánari útskýringar á þeim álitamálum sem kæmu upp við ríkisstyrkt sveitarkerfi tilgreindi Míla nokkur dæmi: [...]

(48) [...]

(49) [...]

(50) [...]

(51) [...]

(52) [...]

(53) [...]

(54) [...]

(55) [...]

(56) [...]

(57) Þá væri ljóst að fjarskiptafyrirtæki sem vildi byggja upp sína eigin gagnaflutningsþjónustu yrði ekki sátt við að greiða 13.777 kr. fyrir ljósleiðara á meðan fjarskiptafyrirtæki sem nýtti PON kerfi Mílu greiddi aðeins 2.300/5.280 kr. fyrir sama þráð. Því hefði Míla ákveðið að leigja ljósleiðaraþræði til heimila á 2.300 kr. hvort sem umræddur þráður væri á PON kerfi Mílu eða öðru miðlægu kerfi hjá fjarskiptafyrirtæki.

(58) Míla ynni að verkefnum víða um land í samstarfi við opinbera aðila við að bæta fjarskiptasamband til heimila og fyrirtækja í strjálbýli. Í flestum tilfellum væri um að ræða staði utan alfararleiðar þar sem takmörkuð viðskipti væru og fjarskiptafélögin (þjónustuveitendur) væru ekki tilbúin að greiða hátt gjald fyrir að setja þar upp og reka þjónustu.

(59) Að lokum benti Míla á að beiðni fyrirtækisins um sérstakt verð fyrir ljósleiðara í umræddum sveitakerfum raskaði ekki á neinn hátt samkeppni, þvert á móti myndi hún gera fjarskiptafyrirtækjum kleift að setja upp farsímasenda og bæta þar með þjónustu og samkeppni á þessum svæðum. Ef hins vegar PFS hafnaði beiðni Mílu gæti það leitt til þess að sveitarfélög og ríki vildu ekki selja Mílu kerfi sín þar sem það leiddi til þess að Míla neyddist til að bjóða ljósleiðara á miklu hærra verði en viðkomandi sveitarfélag seldi ljósleiðarann á. Þetta gæti því útilokað Mílu frá því að geta tekið þátt í þeirri mikilvægu ljósleiðarauppbyggingu sem ætti sér stað út um allt land. Þar að auki væri óeðlilegt að Míla hefði ekki sömu tækifæri og aðrir til að bjóða þjónustu á eðlilegu verði á svæðum sem markaðsbrestur ríkti þá benti Míla á að fyrirtækið

væri með margra áratuga reynslu í rekstri netkerfa og því hagræði fólgið í því að fá fyrirtæki eins og Mílu til að reka þessi kerfi.

(60) Í bréfi PFS til Mílu, dags. **6. febrúar 2020**, boðaði PFS fyrirhugaða ákvörðun. Þar kom fram það álit PFS að ljóslínur til fjarskiptastaða féllu undir markað fyrir lúkningarluta leigulína. Ljóslínur til fjarskiptastaða, sem væru hluti af fjarskiptanetum sem byggð hefðu verið upp fyrir ríkisstuðning og væru til skoðunar í þessu máli féllu undir þann markað og væri það í samræmi við það sem Míla hefði farið fram á í sinni beiðni.

(61) Í pósti til Mílu, dags. **21. febrúar 2020**, tilkynnti PFS að stofnunin hygðist breyta fyrirhugaðri málsmeðferð sem sett hefði verið fram í boðunarbréfi, dags. 6. febrúar 2020, á þann hátt að álitamál varðandi skil milli leigulínnumarkaða yrði afgreitt í aðskildu máli.

(62) Í pósti til Mílu, dags. **17. mars 2020**, lagði PFS fram drög að ákvörðun um gjaldskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaði í ríkisstyrktum sveitakerfum.

(63) Í pósti, dags. **30. mars 2020**, tilkynnti Míla að fyrirtækið teldi rétt að bíða með gjaldskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaði í ríkisstyrktum sveitakerfum. Þá kom fram í þeim pósti að Míla myndi innheimta áfram eins og áður þar til að niðurstaða væri komin um nákvæmlega hvar mörk aðgangsnets og stofnnets lægju. Míla hefði hafið skoðun á stofnnetinu og benti á að verkefnið væri flókið. Eftirfarandi atriði voru tilgreind í því sambandi:

- Hvað stjórnir því hvað sé aðgangsneta og hvað sé stofnnet?
- Ætti netuppbygging kaupanda ráða því, eða uppbygging Mílu?
- Mismunandi uppbygging neta gæti valdið því að upp gæti komið sú staða að sami staður gæti flokkast sem aðgangsneta og stofnnet.
- Hvað með stóra fjarskiptastaði þar sem t.d. RÚV, Neyðarlína og farsímafyrirtæki væru með búnað?
- Hvað myndi gilda um þá aðila sem leigðu línur langar leiðir frá sama stað?
- Hvort þetta gilti um sambönd og ljós eða bara ljós?
- Hvort allir staðir sem ekki mynduðu hringtengingu tilheyrðu aðgangsneta en þar gætu verið símsstöðvar?
- Hvað með staði sem væru með hringtengingu en væru á fjallatoppum?

(64) Míla lagði til að PFS myndi skoða þessi atriði.

(65) Í pósti PFS, dags. **30. mars 2020**, tók PFS undir með Mílu að mikilvægt væri að eyða óvissu og að það þurfi að leysa þau álitamál sem Míla hefði vísað til í framangreindum pósti sínum. PFS óskaði eftir tillögum Mílu um það hvernig þessi breyting á skilum á mörkuðum yrði háttáð eigi síðar en 23. apríl 2020. Taka bæri mið af orðalagi markaðsgreiningar PFS á markaði fyrir lúkningarluta leigulína við ákvörðun þessara skila.

(66) Strax í kjölfarið yrði að fara fram endurskoðun á gjaldskrá Mílu fyrir lúkningarluta og stofnlínuhluta leigulína. PFS taldi ljóst að ekki væri hægt að uppfæra stofnlínugjaldskrána á þann hátt sem PFS og Míla hefðu verið að vinna að og það þyrfti að fara fram

heildarendurskoðun á þeirri gjaldskrá. Hvað varðaði tímaramma fyrir kostnaðargreiningarnar þá taldi PFS að hæfilegur frestur væri til 20. ágúst 2020.

(67) Þá upplýsti PFS Mílu um að stofnuninni hefðu borist fyrirspurnir/kvartanir frá Vodafone um verð Mílu fyrir ljóslínur til sendastaða sem gæfi PFS tilefni til að ljá Vodafone aðilastöðu við framangreinda endurskoðun Mílu á gjaldskrá sinni.

(68) Í pósti Mílu, dags. **30. mars 2020**, benti Míla á að mörg álitamál kæmu upp við þessa vinnu og að PFS þyrfti að koma að henni með Mílu svo að koma mætti á sameiginlegum skilningi á skilum milli markaða. Óskaði Míla eftir upplýsingum um verðskrár og skilgreiningar frá nágrannalöndum til að auðvelda vinnu Mílu. Þá kom fram að Míla væri þegar byrjuð að skoða stofnstaði en um væri að ræða 600 staði. Benti Míla á að vegna þessa og þáskafria væri fresturinn til 23. apríl knappur.

(69) Í svari PFS til Mílu, dags. **31. mars 2020**, kom fram að stofnunin taldi að ekki væri ljóst hvaða vafaatriði stæðu eftir miðað við fyrri skilgreiningar Mílu eftir að búið væri að flytja sendastaði yfir á lúkningarmarkaðinn. PFS taldi að betra væri að Míla myndi fyrst koma með tillögu að skiptum milli markaða og síðan myndi PFS fara yfir það. Ef fresturinn til skila væri of stuttur myndi PFS skoða með framlengingu á honum. Með póstinum fylgdi verðskrá TDC í Danmörku ásamt lýsingu á þjónustu TDC. PFS benti jafnframt á að víða væru þessir markaðir dottnir út og því ekki mikið um fyrirbyggjandi upplýsingar.

(70) Í bréfi Mílu til PFS, dags. **25. apríl 2020**, kom fram að Míla hefði farið yfir þær markaðsgreiningar sem væru í gildi og teldi að það væri ekki mögulegt að breyta skilgreiningum á skilum á milli markaða nema að undangenginni markaðsgreiningu. Míla væri hins vegar farin að huga að því að skilin yrðu önnur við nýjar markaðsgreiningar og væri byrjuð á vinnu við að skoða það hvernig markaðsskilin gætu hugsanlega breyst. Nánar er fjallað um efni bréfs Mílu í kafla III hér að neðan.

(71) Þann 8. maí sl. sendi PFS Mílu tölvupóst er hafði að geyma eina spurningu. Með tölvupósti Mílu til PFS, dags. 18. maí sl., barst svar Mílu við þeirri spurningu. Nánar verður fjallað um umrædda tölvupósta í kafla III hér að neðan.

III. Sjónarmið Mílu

(72) Eins og að framan greinir bárust PFS ítarleg sjónarmið Mílu í málinu með bréfi, dags. 25. apríl 2020. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum Mílu sem þar koma fram.

(73) Míla telur að PFS geti ekki tekið ákvörðun um skil á milli markaða með sérstakri ákvörðun án undangenginnar markaðsgreiningar og rökstyður mál sitt með ítarlegum hætti. Skilgreining markaða sé miklu viðameiri en eingöngu varðandi ljóslínur til sendastaða og ef og þegar endurskilgreining markaða færi fram yrði að bjóða öllum aðilum á markaði til samráðs. Markaðsgreiningar PFS á leigulínumörkuðum hefðu farið í viðeigandi samráðsferli þar sem öllum hagaðilum hefði verið veitt tækifæri til að gera athugasemdir og það sama ætti við um þau viðmiðunartilboð og kostnaðargreiningar sem Míla hefði lagt fram á grundvelli framangreindra ákvarðana. PFS horfir til allra þessara sjónarmiða og telur rétt að vitna orðrétt í þau eftir því sem þörf er á hér að neðan.

(74) Míla bendir á að PFS geti ekki ákveðið að leggja til breytta skilgreiningu sem varðar skil á milli einstakra fjarskiptamarkaða. Skilin ættu að ráðast af yngri markaðsgreiningarákvörðun fremur en eldri:

„Að mati Milu getur PFS ekki einhliða tilkynnt Milu um að fara skuli eingöngu eftir orðalagi í markaðsgreiningu fyrir lúkningarhluta leigulína og líta þannig fram hjá því að það er í gildi nýrri ákvörðun um markaðsgreiningu fyrir stofnlínuhluta leigulína. Bent skal á að ákvörðun nr. 8/2014 um lúkningarhluta leigulína tók gildi þann 6. maí 2014 en ákvörðun nr. 21/2015 tók gildi þann 12. ágúst 2015 og er því yngri réttarheimild en ákvörðun nr. 8/2014. Í samræmi við réttar lögskýringarreglur þá ber að skýra misræmi milli eldri og yngri ákvarðana í samræmi við yngri réttarheimildina.“

(75) Míla er ekki sammála túlkun PFS á 21. málsgrein í viðauka A við ákvörðun nr. 8/2014 um lúkningarhluta leigulína og telur að orðalag sem sett er fram í dæmaskyni vera óskýrt. Um þetta segir Míla:

„Svo virðist sem nú sé komin upp sú kenning að orðalag 21. málsgreinar í viðauka A við ákvörðun nr. 8/2014 um lúkningarhluta leigulína beri að túlka þannig að lúkningarhluti leigulína nái nú yfir sambönd í farsímasenda og byggir það á óskýrri tilvísun í ákvæðinu í „tengingar til og frá GSM/UMTS sendum“. Ákvæðið er þó alveg skýrt að mati Milu hvað það varðar að lúkningarhluti leigulínu liggur á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Það sem valdið hefur því að nú virðist komin fram sú krafa að lúkningarhluti leigulína nái yfir sambönd í farsímasenda er setning í þessari málsgrein í viðauka A þar sem að tekið er að því er virðist í dæmaskyni að þessi sambönd séu leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu, almenna og sérhæfða, eins og t.d. tengingar til og frá GSM/UMTS sendum.“ Ef skilja á það orðalag þannig að þar sé átt við að leigulínur og ljóslínur í sendastadi/farsímasenda séu lúkningarhluti leigulína er það í ósamræmi við þær skilgreiningar sem birtar eru í ákvörðunum PFS og enn fremur í ósamræmi við orðaskilgreiningar í fjarskiptalögum, sbr. skilgreining á hugtakinu notandi í 31.tölul. 1. mgr. 3. gr. laga nr. 81/2003, eins og nánar verður vikið að hér að neðan. Nánar er fjallað um þessar orðaskilgreiningar í umfjöllun um ákvörðun 8/2014.“

(76) Míla telur að það gæti ósamræmis um hvaða skilgreiningar á mörkuðum séu lagðar til grundvallar sem geti helgast af því að PFS sé að byggja á eldri tilmælum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins, en nú sé búið að fella markað um stofnlínuhluta leigulína úr tilmælunum. Ef gera eigi breytingar á skilgreiningum markaða þurfi að fylgja viðeigandi málsmeðferðarreglum um markaðsgreiningar. Míla orðar þetta svo:

„Það virðist hins vegar vera að framkvæmd og skilgreiningar á mörkuðum séu ekki alltaf með sama hætti og almennt í ríkjum Evrópska Efnahagssvæðisins. Má það hugsanlega rekja til þess að ákvörðun PFS um stofnlínuhluta leigulína byggir á tilmælum Evrópusambandsins frá árinu 2003, en Evrópusambandið felldi út þennan markað í tilmælum sínum á árinu 2007. Þar sem þessi markaður hefur almennt verið felldur út í ríkjum Evrópusambandsins hafa eftirlitsstofnanir þar skoðað sérstaklega sambönd þar sem lítil umferð er og fellt þau inn í markað 4/2014 eða skilgreint sérstakan markað. Þannig er sérstaklega fjallað um ljós í

farsímasenda í markaði 4/2014 (áður markaður 6/2007, sem enn er í gildi á Íslandi).

Eins og fram hefur komið er það mat Mílu að telji PFS þörf á frekari endurskilgreiningu á vöruframboði á mörkuðum fyrir lúkningarluta leigulína annars vegar og stofnlínuhluta leigulína hins vegar þarf það að gerast í gegnum markaðsgreiningar og lúta þeim málsmeðferðarreglum sem gilda um slíkar markaðsgreiningar svo sem varðandi almennt samráð og samráð við ESA eins og PFS ætti að vera fullkunnugt um. Nú stendur yfir markaðsgreining á mörkuðum 3a og 3b sem samsvara mörkuðum 4 og 5 í þeim markaðsgreiningum sem nú eru í gildi. Ef PFS hefur hug á að breyta skilum á milli markaða með samsvarandi hætti og í Evrópu er ljóst að kanna þarf sérstaklega uppbyggingu fjarskiptaneta á Íslandi með tilliti til þess, t.d. gagnvart tengingum í farsímasenda. Þau gögn sem hafa verið send PFS byggja öll á markaðsskilgreiningum í þeim ákvörðunum sem þegar eru í gildi á Íslandi og verður þá að taka tillit til þeirrar sérstöku aðstöðu að hér hefur stofnlínemarkaður verið skilgreindur sérstaklega og þar af leiðandi hefur ekki verið þörf á að skilgreina þessi sambönd innan annarra markaða. Ef PFS vill fara að fullu að fordæmi annarra Evrópuríkja þá er rétt að fella niður stofnlínemarkað í samræmi við framkvæmd annars staðar. Telji stofnunin þá enn þörf á því að skilgreina tiltekin sambönd sem áður tilheyrðu stofnlínemarkaði á öðrum mörkuðum yrði slíkt gert í samhengi við þær ákvarðanir.

Þar til tekin hefur verið formleg ákvörðun um þjónustumarkaði fyrir leigulínur að undangenginni markaðsgreiningu og samráði aðila á markaði mun þjónusta, verð og vöruframboð Mílu vera með sama sniði og verið hefur. Míla leggur áherslu á að PFS ákvarði leiguverð fyrir stofnlínuhluta leigulína á grundvelli þeirrar kostnaðargreiningar sem nú er í yfirferð hjá stofnuninni, enda ljóst að breyting á þjónustumörkuðum og kostnaðargreining í samræmi við þá breytingu mun taka mun lengri tíma en eitt ár. Míla bendir á í því samhengi að markaðsgreining á M4 og M5 hefur verið nokkur ár í vinnslu hjá stofnuninni. “

(77) Í sérstökum kafla í athugasemdum Mílu er nánar farið í að rekja skilgreiningar um skil á milli markaða. Míla rekur inntak viðeigandi málsgreina í köflum 2.1. og 2.2. í ákvörðun nr. 21/2015 (stofnlínuhluta leigulína – Markaður 14). Vísað er til málsgreinar 28. sem fjallar um skilin á milli þessara tveggja markaða, þ.e. stofnlínuhluta leigulína og lúkningarluta leigulína. Síðan ályktar Míla um rétta túlkun á þessum skilum, sbr. eftirfarandi:

„Í málsgrein 28 er eru skilin milli aðgangsnets og stofnnetts nánar skilgreind: „Notandalínur og sambönd eru yfirleitt á kopar- eða ljósleiðarastrengjum. Línur liggja á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt milli hnútpunkta/símstöðva og geta stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notandalínur. Stofnlínur eru almennt ljósleiðarar eða radiósambönd en lúkningarluti getur einnig verið kopar enda oft notast við sama fjarskiptanet og myndar almennar heimtaugar.“

Ekki er nánar skilgreint í markaðsgreiningunni hvað notandi, hnútpunktur og dreifingarstaður merkir. Í fjarskiptalögum er hugtakið notandi skilgreint þannig: „Notandi: Einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu.“

Ætla má að með hugtakinu „notandi“ í 28 málsgrein sé átt við sömu orðaskýringu og í fjarskiptalögum, enda kemur fram að „...á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt á milli hnútpunkta/símstöðva og geta stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notendalínur“. Ef með hugtakinu „notandi“ væri átt við fjarskiptafyrirtæki en ekki „endanotanda“ þá gengi ofangreind grein ekki upp. Þar sem í fyrri setningunni er fjallað um að tengja notendur í einn punkt og í þeirri seinni að á stofnlínukerfinu eru gögn frá mörgum notendum flutt um fjarskiptanetið.

Sem dæmi eru leigulínusambönd í farsímasendi (sem er hnútpunktur/dreifingarstaður að mati Mílu) alveg eins og leigulínusambönd undir farsímaflutning á landshringnum. Ef fjarskiptafyrirtæki leigir t.d. samband fyrir farsímasendi frá Akureyri að Vaðlaheiði þá væri það samband notað fyrir alla farsímanotendur á farsímasendasvæðinu (þ.e marga endanotendur). Gögn/tal allra „notenda“ eru þá flutt á einni leigulínu til Akureyrar á sama hátt og samsvarandi samband milli Múla til Akureyrar (á því sambandi væru „notendurnir“ þó líklega fleiri þar sem að öllum líkindum væru flutt tal/gögn frá öðrum farsímasendum sem tengdust Akureyri. Slik sambönd fyrir farsíma eru algjörlega samsvarandi t.d. sambandi fyrir talsíma frá Múla til Akureyrar þar sem tal fyrir marga notendur eru flutt yfir eitt og sama sambandið sem fjarskiptafyrirtækið leigir. Heimtaugin frá endanotanda að næstu símsstöð fellur hins vegar óumdeilanlega undir aðgangsneta og er endanotandinn einn um þá tengingu.

Samkvæmt orðanna hljóðan er dreifingarstaður sá staður þaðan sem gögnum er dreift, sem dæmi símsstöð, farsímasendir, útvarpssendir eða annar miðlægur búnaður sem tekur á móti (safnar saman) og dreifir gögnum. Orðið hnútpunktur bendir einnig til þess að þar er átt við búnað sem safnar og dreifir gögnum. Þá kemur fram að notendalínur (lúkningarhluti leigulína) eru línur sem liggja á milli notandans (sem er einstaklingur eða lögaðili sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu) og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við.

Þá eru leigulínusambönd sem fjarskiptafyrirtæki leigja til að flytja gögn/tal viðskiptavina sinna að jafnaði með meiri afkastagetu en sambönd sem einungis eru ætluð einum notanda.“

(78) Áfram rekur Míla efni ákvörðunar nr. nr. 21/2015 (stofnlínuhluta leigulína – Markaður 14) sem varðar kafla 2.5. og lýtur að skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði. Í framhaldi ályktar Míla um rétta túlkun um skil á milli fyrrnefndra markaða, sbr. eftirfarandi:

„Samkvæmt framangreindri markaðsskilgreiningu PFS er því ekki annað að sjá en að leigulínusambönd og ljóslínur í farsímasenda og önnur miðlæg kerfi tilheyri stofnlínuhluta leigulína enda er um að ræða hnútpunkta og leigu til fjarskiptafyrirtækis en ekki einstaklings eða lögaðila sem sækir um að nota eða notar almenna fjarskiptaþjónustu. Sem dæmi þjónar farsímasendir mörgum notendum. Farsímasendir sækir tal/gögn frá farsímanotendum í einn punkt (farsímsendinn) og þau eru send miðlægt um fjarskiptanetið á stofnnetið (sbr. 28. málsgrein). Farsímasendir er dreifingarstaður í eðli sínu og sambönd frá farsímasendum eru í flestum tilvikum með háa afkastagetu.

Samkvæmt ofansögðu er það óumdeilt að Míla hefur byggt kostnaðargreiningu sína og vöruframboð fyrir vörur sem tilheyra markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína í samræmi við núgildandi ákvörðun PFS um stofnlínuhluta leigulína. Samkvæmt skilgreiningu PFS eru öll sambönd eða ljóslínur (t.d. sbr. málsgrein 86) hluti af Stofnneti Mílu. Míla getur ekki breytt skilgreiningu á því hvaða staðir tilheyra lúkningarluta leigulína og hverjir tilheyra stofnlínuhluta leigulínu nema það eigi sér stoð í þeim markaðsskilgreiningum sem stofnunin hefur lagt fram og stofnunin hefur ekki heldur heimild til að breyta þeim skilgreiningum í trássi við gildandi ákvörðun án þess að fara í gegnum nýja markaðsskilgreiningu í samræmi við málsmeðferðarreglur.“

(79) Þá er vikið að ákvörðun nr. 8/2014 (lúkningarluta leigulína – Markaður 6). Míla vísar til orðalags ákvörðunarinnar sem skilgreinir lúkningarluta leigulína. Í framhaldi af því ályktar Míla um rétta túlkun á skilgreiningunni, sbr. eftirfarandi:

„Hnútpunktur Mílu eru hátt í 600 talsins um allt land og eru staðsettir í tækjarýmum sem er ýmist í eigu eða leigu Mílu. Í þessum hnútpunktum er miðlægur búnaður Mílu. Aðrir fjarskiptarekendur setja upp sinn búnað á þessum stöðum, en það geta t.d. verið símsstöðvar, búnaður fyrir bitastraum, farsímasendir, Tetrabúnaður og útvarpssendar. Míla hefur leigt stofnlínusambönd á milli þessara staða og gerir ekki greinarmun á því fyrir hvaða miðlæga búnað fjarskiptafyrirtækis sambandið er.

Hugtakið „notandi“ er ekki skilgreint í ákvörðun 8/2014 en eins og fram hefur komið í kaflanum hér að framan er í fjarskiptalögum átt við einstakling eða lögaðila sem notar eða sækir um að nota almenna fjarskiptaþjónustu, þ.e. ekki er átt við fjarskiptafyrirtæki heldur þann sem notar þjónustuna. Míla hefur skilið 21. málsgrein á þann hátt að lúkningarluti leigulína liggja frá einstaklingi/lögaðilum (öðrum en fjarskiptafyrirtækjum) að hnútpunktum Mílu (þ.e. þar sem miðlægur búnaður er til staðar). Með næstu setningu: „Þessi sambönd eru leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu, almenna og sérhæfða, eins og t.d. tengingar til og frá GSM/UMTS sendum“, hefur Míla ávallt talið að átt sé við t.d. koparheimtaugar eða ljósheimtaugar sem liggja frá heimilum/lögaðilum (öðrum en fjarskiptafyrirtækjum) að miðlægum búnaði, t.d. símsstöð.

Hvað varðar farsímasenda úti á landi þá hefur Míla talið að þar sem fyrirtækið býður upp á leigulínusambönd (og er þar með staðsettan miðlægur búnaður) leigir fjarskiptafyrirtæki stofnnetssamband í farsímasendinn enda er það í samræmi við útskýringar PFS í markaðsgreiningu fyrir stofnlínuhluta leigulína eins og fram kemur hér að framan. Míla hefur ekki innheimt sérstaklega ljósleiðaraþráð sem liggur í farsímabúnaðinn þar sem miðlægur búnaður Mílu er staðsettur, heldur litið á hann sem hluta af sambandinu.“

(80) Míla vísar í 23. málsgrein sem er að finna í kafla 2.3. í ákvörðuninni. Þar er vikið að skilum milli markaða og leggur Míla út frá því:

„Í kafla 2.3 eru mörkin milli markaða fyrir lúkningarluta (M6) og stofnlínuhluta (eldri M14) skýrð. Þar segir í 23. málsgrein að „Markaður 6 tekur

yfir heildsölu lúkningarhluta leigulína, og eru þau sambönd notuð af fyrirtækjum til að bjóða upp á ýmsa þjónustu til endanotenda. Þessi þjónusta er t.d. gagnaflutningur og talsímaþjónusta.“

Út frá þessari grein má skilja að lúkningarhluti leigulína nær yfir þann hluta leigulínu sem tilheyrir aðeins einum endanotanda (tengingin inn á heimili/lögaðila annars en fjarskiptafyrirtækis).“

(81) Máli sínu til frekar stuðnings vísar Míla enn fremur til efnis í málgreinunum nr. 24.-27. í sama kafla. Bendir Míla á að um sé að ræða skilgreiningar sem séu sambærilegar þeim sem er að finna í málgreinum nr. 27.-29 í ákvörðun nr. 21/2015.

(82) Að lokum vísar Míla að þróun skilgreininga á mörkuðum í Evrópu. Fjallar Míla um tilvísanir PFS í ákvörðun nr. 21/2015 til tilmæla framkvæmdastjórnar um viðeigandi markaði (e. Relevant Markets), sbr. sömu tilmæli og gefin eru út af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA). Míla telur það hafa þýðingu að markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína sé ekki lengur hluti af gildandi tilmælum. Um þetta segir Míla:

„Í Evrópu er því ekki lengur til staðar markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína og samkvæmt tilmælunum frá 2007 voru ekki lagðar fram sérstakar leiðbeiningar um skilgreiningu á þessum markaði. Eins og fram kemur í ákvörðun 21/2015 fylgdi PFS tilmælum frá 2007 við markaðsgreiningu sína.

Míla hafði samband við ráðgjafafyrirtækið Cullen International og spurði sérstaklega um það hvaða markaði leigulínusambönd í farsímasenda væru skilgreind í Evrópu. Í svari Cullen kom fram að þar sem eftirlitsstofnanir hafa ákveðið að hafa eftirlit með tengingum í farsímasenda gera þær það venjulega innan markaðar 4/2014 eða skilgreina sérstakan markað vegna þessara tenginga.

Í tilmælum 2014 var fjallað um þetta sérstaklega og tilteknir voru tveir mögulegir kostir varðandi tengingar í farsímasenda (mobile backhaul). Annars vegar að þær væru hluti af markaði 4 (sem ekki er enn búið að skilgreina á Íslandi) eða sem sérstakur markaður.

[...]

Evrópusambandið telur að það sé ekki næg gögn sem réttlæta það að skilgreina sérstakan markað fyrir tengingar í farsímasenda, en ráðleggur eftirlitsstofnunum að skoða hvort slíkar tengingar ætti að skilgreina innan markaðar 4.

Á sama tíma hefur Evrópusambandið margsinnis tekið fram að skilgreiningin veltur á netuppbyggingu í hverju landi fyrir sig: “constitutes precisely a terminating segment of a leased line will depend on the network topology specific to a particular Member State”. Sumar eftirlitsstofnanir hafa skilgreint hluta af leigulínum sem áður tilheyrði markaði 14/2003, sem markað 4, sem dæmi í Belgíu og Króatíu á meðan Ítalía skilgreindi leigulínusambönd í farsímasenda sem “sub-market” á markaði 4 „covering dedicated capacity between mobile base station and ANO point of presence at TI node”.

Eins og sjá má hér að ofan fylgir gildandi markaðsgreining fyrir stofnlínuhluta leigulína tilmælum frá ESA 2004. Síðar hafa komið fram sérstök tilmæli varðandi

tengingar í farsímasenda og staði þar sem lítil samkeppni er til staðar. Þetta virðist hafa verið gert a.m.k. að hluta til þar sem markaður 14 var aflagður í Evrópu og það þótti ljóst að hluti sambanda sem tilheyrðu þeim markaði þyrfti að meta hvort þyrftu áfram að vera undir eftirliti. Það hefur verið gert, ýmist með því að skilgreina sérstaklega markað fyrir þessi sambönd eða fella þau undir markað 6/2007 og markað 4/2014.

Samkvæmt þessu verður ekki betur séð en að PFS þurfi að endurskilgreina bæði M6 og stofnlínuhluta leigulína telji stofnunin þörf á að breyta skilgreiningu á skilum á milli lúkningarhluta og stofnlínuhluta leigulína enda verður Míla að fylgja ákvörðunum PFS þar til nýjar taka gildi.“

(83) Eins og að framan greinir sendi PFS Mílu fyrirspurn með tölvupósti þann 8. maí sl. er hafði að geyma spurningu í kjölfar ofangreinds bréfs Mílu til PFS, dags. 25. apríl sl. Fram kom í máli PFS að Míla hefði sagst reka um 600 hnútpunkta í tækjarymum víðs vegar um landið og þar væri „miðlægur búnaður Mílu“ staðsettur. Aðrir fjarskiptarekendur settu búnað sinn upp á þessum stöðum, en það gætu verið símsstöðvar, búnaður fyrir bitastraum, farsímasendar, Tetrabúnaður og útvarpssendar. Míla hefði leigt stofnlínusambönd á milli þessara staða og gerði ekki greinarmun á því fyrir hvaða búnað fjarskiptafyrirtækis sambandið væri.

(84) PFS tók dæmi, sem hljóðaði á þá leið að Míla ætti ljósleiðara sem lægi t.d. frá símsstöð/hnútpunkti í þorpi úti á landi og upp á fjall eða hól í nágrenninu og endaði hann í eða við mastur í eigu Mílu eða annars aðila. Á mastrinu væri farsímasendir annars fjarskiptafyrirtækis, en ekkert annað. Eins og Míla hefði haldið fram keypti þessi aðili „stofnleigulínutengingu“ af Mílu á þessari leið. Því spurði PFS hvaða „miðlæga búnað“ Míla starfrækti á eða við umrætt mastur til að umræddur farnetsrekandi gæti nýtt sér tenginguna, sem gæti gert það að verkum að umrædd tenging milli mastursins og símsstöðvarinnar/hnútpunktsins í þorpinu gæti talist til stofnleigulínu.

(85) Í svari Mílu, dags. 18. maí sl., kom eftirfarandi fram:

„Ef fjarskiptafyrirtæki leigir ljóslínu er hann eingöngu að leigja hráan ljósleiðara og því enginn virkur búnaður Mílu tengdur á línunni í eða við mastrið. Fjarskiptafyrirtækið fær aðgang að þræðinum í nettengipunkti Mílu á staðnum (ígildi ljóstengigrindar) og tengir þráðinn við eigin virka búnað, t.d. farsímasendi í mastrinu. Í þeim tilvikum er staðurinn sem sendirinn er á þá ekki hnútpunktur Mílu heldur hnútpunktur fjarskiptafyrirtækisins sem leigir þráðinn. Hnútpunktur fjarskiptafyrirtækisins er ekki „notandi“ í skilningi fjarskiptalaga enda er hann notaður til að dreifa tali/gögnum til endanotanda (í gegnum einn og sama þráðinn).

Í mörgum tilvikum er samt sem áður til staðar miðlægur búnaður í hýsingunni (á þessum stað) þar sem mastrið er þar sem t.d. Neyðarlínan, eða aðrir farsímarekendur væru að leigja leigulínusamband. Það er kannski rétt að taka fram að framboð á ljósleiðara í farsímasendi utan þéttbýlis (s.s.á fjallatoppi) er undantekning. Í yfirgnæfandi tilvika eru, eins og staðan er í dag, tengingar við farsímasenda í formi leigulínu á örbylgju eða MPLS-TP/SDH búnaði.

Það er bara núna á allra síðustu misserum sem þessi staða er að koma upp að Míla getur leigt til annarra ljósleiðara í farsímasenda utan þéttbýlis (þessir ljósleiðarar eru þá tilkomnir vegna FTTH væðingar Mílu eða annarra). Við höfum verið að leigja þessar ljóslínur sem ljóslínu í aðgangsneti (þrátt fyrir að við teljum strangt til tekið þessir þræðir

ættu að tilheyra stofnlínum. Eins og fram hefur komið í samskiptum við ykkur viljum við geta boðið þessa þræði á verði sem er háð vegalengd, a.m.k að einhverju marki, enda eru þessi þræðir oft mjög langir og lagðir í strjálbýli/dreifbýli og í mörgum tilfellum niðurgreiddir vegna styrkja.

Í raun eigum við ekkert að þurfa að vita til hvers fjarskiptafyrirtækið ætla að nota leigulínuna/ljósþráðinn og við höfum ekki hugmynd um hvað hann setur á endann á leiðaranum. Það gæti verið IP-hnútur fjarskiptafyrirtækis sem þjónar mörgum eða eins og í þessu tilfalli einn farsímasendur. Ef fjarskiptafyrirtæki leigir tengingu frá einum punkti til annars til samtengingar á sínu fjarskiptaneti, þ.e. við eigin miðlægan búnað, þá hlýtur sú tenging að vera leigulína í stofnneti óháð því hvort Míla sé með skilgreindan hnútpunkt í báðum endum eða ekki. Annað gildir um tengingar til heimila og fyrirtækja.“

IV.

Forsendur og niðurstaða

4.1. Almennt um lagaumhverfi markaðsgreininga

(86) Samkvæmt lögum um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003 er það meðal lögbundinna verkefna stofnunarinnar að taka þátt í þróun markaðar fyrir fjarskipta- og pósthjónustu og upplýsingatækni með því m.a. að vinna gegn hindrunum í vegi framboðs á fjarskiptanetum, aðstöðu og þjónustu sem þeim tengist og fjarskipta- og pósthjónustu, sbr. a.-lið, 3 töluliðar, 3. gr. laganna.

(87) Til að sinna þessu lögbundna verkefni og ná því markmiði sem í því felst eru stofnuninni búnar tilteknar valdheimildir til að hafa markaðsmótandi áhrif á fjarskiptamarkað. Um er að ræða heimild til að leggja kvaðir á fyrirtæki sem eru með umtalsverðan markaðsstyrk í þeim tilgangi að stuðla að virkri samkeppni á fjarskiptamarkaði. Álagning kvaða samkvæmt þessu verður að telja talsvert íþyngjandi úrræði gagnvart því fjarskiptafyrirtæki sem þeim er beint að en skapar öðrum fjarskiptafyrirtækjum um leið mikilvægan rétt, t.d. til að nýta sér aðgang að netum og aðstöðu þess fjarskiptafyrirtækis sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks.

(88) Í ljósi þeirra miklu hagsmuna sem í húfi eru varðandi álagningu kvaða er gert ráð fyrir því í lögum um fjarskipti nr. 81/2003 að þeim sé ekki hægt að beita nema að undangenginni vandaðri markaðsgreiningu, þar sem lagt er mat á samkeppnisstöðu fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi undirmarkaði fjarskipta og metið hvort til staðar séu einhverjar samkeppnishindranir sem rétt væri að ryðja úr vegi eða mögulega einhver tækifæri til að efla virka samkeppni með þar til bærum úrræðum, neytendum til heilla.

(89) Ferli markaðsgreininga er formbundið og kallar á málsmeðferð sem er bæði tímafrek og flókin. Fjallað er um málsmeðferð markaðsgreininga í reglugerð nr. 741/2009 um markaðsgreiningar og felur m.a. í sér að viðhaft skuli opið samráð við hagsmunaaðila, leitað skuli umsagnar Samkeppniseftirlitsins, auk þess sem það leiðir af evrópsku fjarskiptaregluverki að markaðsgreiningar PFS skuli vera háðar samþykki Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), en slíkt samþykki er skilyrði fyrir því að heimilt sé að beita kvöðum á grundvelli markaðsgreiningar.

(90) Fjallað er um markaðsgreiningar og álagningu kvaða í V. og VII. kafla fjarskiptalaga, en í 2. mgr. 17. gr. er að finna áskilnað um framkvæmd markaðsgreiningar til að hægt sé að leggja á kvaðir, en þar segir:

„Markaðsgreiningin skal vera grundvöllur ákvörðunar um hvort Póst- og fjarskiptastofnun skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. Ef samkeppni telst virk skulu ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim mörkuðum. Ef virk samkeppni ríkir ekki á viðkomandi markaði skal útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk) á þeim markaði í samræmi við 18. gr. Leggja má á þau kvaðir samkvæmt lögum þessum eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.“

(91) Í 1. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga eru tilgreindar þær kvaðir sem heimilt er að leggja á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, en þær síðan nánar útfærðar í þeim lagaákvæðum sem á eftir koma, en ákvæðið er svohljóðandi:

„Þegar fjarskiptafyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk er Póst- og fjarskiptastofnun heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald eins og með þarf í þeim tilgangi að efla virka samkeppni.“

(92) Samkvæmt framangreindu á sérstök málsmeðferð markaðsgreininga við þegar verið er að leggja á, breyta eða afnema kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Sú málsmeðferð á hins vegar ekki við þegar verið er að túlka kvaðir og framfylgja því að þeim sé beitt með réttum hætti. Sérstaklega ekki þegar um er að ræða úrlausn ágreinings um afmörkun á skilum á milli mismunandi markaðsgreininga og kvaða sem settar hafa verið á grundvelli þeirra.

4.2. Afmörkun á efnislegu andlagi markaðsgreininga – Skil á milli markaða

(93) Í málsgrein 29 í viðauka A við ákvörðun PFS nr. 8/2014 (heildsölumarkaður fyrir lúkningarluta leigulína - M6/2008) kemur fram að þau fyrirtæki sem vilja veita netaðgang hafi um þrennt að velja; leigja eða setja upp heimtaug, leigja eða setja upp bitastraumsaðgang eða notast við leigulínu. Sú leið sem farin er fari eftir því hvernig þjónustu viðkomandi þjónustuaðili vilji veita og hversu mikla fjárfestingu hann sé tilbúinn til að leggja í. Í málsgrein 28 í sama viðauka segir að leigulínumarkaðir séu að einhverju leyti tengdir mörkuðum fyrir aðgang að heimtaugum og bitastraumi á fastaneti (M4 og M5). Sem dæmi gæti tileinkuðu sambandi í einhverjum tilvikum verið skipt út fyrir heimtaug og öfugt. Í málsgrein 30 segir svo að helsti munurinn á leigulínum og heimtaugum sé að þegar heimtaug sé leigð þá væri þar einungis um strípaða taug að ræða (kopar eða ljósleiðari) milli endanotenda og næsta hnútpunkts og þarfnist slíkt talsverðrar fjárfestingar í búnaði svo hægt sé að veita þjónustu á henni. Þegar um bitastraumsaðgang sé að ræða þá hefði viðskiptavinur fengið aðgang að bitastraumi en sá væri munurinn að leigulínur tryggðu fyrst og fremst fasta og skilgreinda flutningsgetu í báðar áttir og tengdu einungis fasta staði sem tilgreindir væru við upphaf leigu.

(94) Í málsgrein 65 í ofangreindum viðauka kemur fram að hefðbundin skilgreining leigulínu geri ráð fyrir að um sé að ræða viðvarandi tengt samband til einkaafnota fyrir leigutakann með samhverfa afkastagetu. Í málsgrein 66 kemur svo fram að til að teljast leigulína þurfi þjónusta að uppfylla skilyrði þess að vera varanleg tenging milli tveggja fastra staða, að vera til einkaafnota og veita samhverfa afkastagetu. Í málsgrein 31 kemur svo að lokum fram að leigulínur séu fjarskiptaaðstaða sem gefi kost á gagnsærri flutningsgetu milli nettengipunkta, en feli ekki í sér skiptingu lína.

(95) Því næst ber að skoða efnislegt andlag og gildissvið þeirra markaðsgreininga sem hér eiga í hlut, þ.e. skil á milli annars vegar heildsölumarkaðar fyrir lúkningarhluta leigulína (markaður 6/2008) og hins vegar heildsölumarkaðar fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14/2004).

(96) Eins og fyrr greinir lauk gildandi markaðsgreiningu PFS á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína með ákvörðun PFS nr. 8/2014, dags. 6. maí 2014. Tók hún við af markaðsgreiningu sem lauk með ákvörðun PFS nr. 20/2007 (þá markaður 13), dags. 14. september 2007.

(97) Í kafla 2.6 í viðauka A við þá ákvörðun, sem ber heitið „Niðurstaða PFS varðandi skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði“, kemur fram í málsgrein 61 að stofnunin telji að skilgreining á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína eigi í grundvallaratriðum að vera sú sama og var árið 2007. Um sé að ræða aðgangsmarkað á heildsölustigi fyrir stöðuga flutningsgetu á merkjasendingum, milli fyrirfram skilgreindra punkta, á þeim hluta fjarskiptanetsins þar sem notandinn hefur einn aðgang að allri tengingunni. Í málsgrein 62 segir svo:

„Lúkningarhluti leigulína liggur á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengir notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Þessi sambönd eru leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu (almenna og sérhæfða), eins og t.d. tengingar til að frá GSM/UMTS sendum. Markaðurinn nær yfir bæði stafrænar og hliðrænar línur og sambönd með allri mögulegri tækni og flutningsmiðlum.“ (leturbr. PFS)

(98) Í málsgrein 69 kemur svo fram að lúkningarhluti leigulína sé heildsölumarkaður, þar sem fjarskiptafyrirtæki leigi aðgang að lúkningu af netrekendum og setji upp þjónustu á línuna og selji áfram eða **noti innan eigin fyrirtækja**.

(99) Að ofangreindu virtu telur PFS ljóst að tengingar sem þjónustuveitendur er starfrækja farsímanet leigja af Mílu frá símsstöðvum/hnútpunktum í stofnlínukerfi Mílu að farsímasendum, sem t.d. geta verið staðsettir í fjarskiptamöstrum á fjöllum eða á hólum í dreifbýli, teljast til lúkningarhluta leigulína ef slíkir staðir marka endapunkt í fjarskiptakerfi Mílu, þ.e. ef Míla starfrækir ekki fjarskiptasambönd þaðan yfir á annan fjarskiptastað eða aðra fjarskiptastaði. Eins og síðar verður rakið á stofnlínukerfi Mílu að samanstanda af tengingum milli símsstöðva/hnútpunkta félagsins, þ.e. að um sé að ræða flutningsgetu sem seld sé fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Aðgangsbeiðandi, önnur fjarskiptafyrirtæki í þessu sambandi, getur þá selt slíka flutningsgetu áfram eða notað innan fyrirtækisins, eins og gert er ráð fyrir í framangreindri málsgrein 69 í viðauka A við ákvörðun PFS nr. 8/2014. Að mati PFS er augljóst að það sé nettilhögun Mílu en ekki aðgangsbeiðanda sem á að ráða skilum milli umræddra markaða, þar sem Míla er sá aðili sem útnefndur hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum markaði og kvaðir hvíla aðeins á því félagi.

(100) Þar sem um heildsölumarkað er að ræða er augljóst að „notandi“ sambandsins í þessu samhengi er viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem leigir umrætt samband af Mílu, en ekki endanotandinn eins og Míla heldur fram. Þetta kemur skýrt fram í framangreindri málsgrein 62 í viðauka A við ákvörðun PFS nr. 8/2014. Ef rök Mílu myndu halda þá væri um smásölumarkað að ræða, en þá væri notandinn einstaklingar eða fyrirtæki (önnur en fjarskiptafyrirtæki). PFS greinir ekki lengur smásölumarkað fyrir leigulínur eins og áður fyrr.

(101) Í kafla 2.1 í viðauka A við ofangreinda ákvörðun PFS nr. 21/2015 (stofnlínumarkaður leigulína), sem ber yfirskriftina „Skilgreining í tilmælum ESA“, kemur fram í málsgrein 19 að

í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2003 um viðkomandi markaði, sem samsvari tilmælum ESA frá 2004, sé ekki að finna ítarlega lýsingu á stofnlínemarkaði leigulína. Samkvæmt skýringunum séu leigulínur tileinkaðar tengingar og flutningsgeta. Á heildsölustigi megi greina milli lúkningarhluta og stofnlínuhluta. Hvar mörkin liggja milli þessara tveggja heildsölumarkaða ráðist af uppbyggingu viðkomandi neta og sé nánar ákvarðað af eftirlitsstofnun í hverju ríki fyrir sig.

(102) Í kafla 2.5 í ofangreindum viðauka, sem ber heitið „Niðurstaða PFS varðandi skilgreiningu á viðkomandi þjónustumarkaði“, kemur fram í málsgrein 62 að stofnunin telji að skilgreining á markaði fyrir stofnlínuhluta leigulína eigi í grundvallaratriðum að vera sú sama og var árið 2007. Um sé að ræða markað fyrir flutningsgetu sem seld sé fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði og að símsstöðvar séu venjulega á milli notendalína og stofnlína á Íslandi sem aðgreinir þær með áþreifanlegum hætti. Að mati PFS er hér ljóst að símsstöðvar eða a.m.k. hnútpunktur tengja með áþreifanlegum hætti saman stofnlínukerfi Mílu og að út frá slíkum símsstöðvum/hnútpunktum liggja notendalínur sem leigðar eru öðrum fjarskiptafyrirtækjum og mynda endapunkt í fjarskiptaneti Mílu og teljast þær því til lúkningarhluta leigulína, þar sem Míla sinnir engri rútun sambandsins fyrir aðgangsbeyðanda. Slík flutningsgeta, þ.e. lúkningarhlutinn, tengir saman net og dreifingarstaði slíkra aðgangsbeyðenda. Dreifingarstaður aðgangsbeyðanda getur m.a. verið sendastaður í farnetskerfi, en ekki dreifingarstaður í fastlínukerfi Mílu sem myndar endapunkt.

(103) Þá kemur fram í ofangreindri málsgrein 62 að stofnlínur séu oftast ljósleiðarastrengir, en hefðbundnir símastrengir og radiósambönd geti einnig fallið undir markaðinn ef þau séu notuð sem stofnlínur.

(104) Skilgreining þjónustumarkaðar á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína, eins og lýst var hér að ofan, styður framangreinda niðurstöðu PFS þess efnis að tengingar til framangreindra sendastaða tilheyri heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, í þeim tilvikum þar sem slík tenging liggur frá símsstöð/hnútpunkti í stofnlínukerfi Mílu til endapunktur í fastlínukerfi Mílu. Um er að ræða flutningsgetu sem Míla leigir öðrum fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Það er hins vegar uppbygging Mílu sem ræður úrslitum varðandi skil milli markaðanna, en eins og fram hefur komið aðgreina símsstöðvar/hnútpunktur skilin milli stofnlína og notendalína (lúkningarhluta leigulína) í fjarskiptakerfi Mílu.

(105) Í kafla 2.3 í viðauka A við ofangreinda ákvörðun PFS nr. 8/2014, sem ber heitið „Mörkin milli markaða fyrir lúkningarhluta (M6) og stofnlínuhluta (eldri M14)“, segir í málsgrein 23 að markaður 6 taki yfir heildsölu lúkningarhluta leigulína, og séu þau sambönd notuð af fyrirtækjum til að bjóða upp á ýmsa þjónustu til endanotenda. Þessi þjónusta sé t.d. gagnaflutningur og talsímaþjónusta. Orðalagið er mjög svipað í málsgrein 26 í viðauka A við ofangreinda ákvörðun PFS nr. 21/2015. Þar segir að heildsala á lúkningarhluta leigulína nái yfir tengileiðir í aðgangsneti milli hnútpunkta/símsstöðva og notanda, en þau sambönd séu notuð af fyrirtækjum til að bjóða upp á ýmsa þjónustu til endanotenda, t.d. gagnaflutning og talsímaþjónustu. Eins og fyrr greinir þá fellur t.d. tenging í farsímasenda undir gagnaflutning í þessu sambandi, sé hann staðsettur á stað sem myndar endapunkt í fastlínukerfi Mílu.

(106) Í málsgrein 24 í ákvörðun PFS nr. 8/2014 kemur svo fram að heildsala á stofnlínuhluta (M14) nái hins vegar yfir tengileiðir milli símsstöðva og dreifingarstaða. Hlutverk stofnlína sé að tengja saman net og dreifingarstaði netrekenda. Almennt séu stofnlínur afkastameiri en lúkningarlínur, auk þess sem þær geta verið mun lengri og t.d. náð milli landshluta og byggðarlaga. Þetta er svo nákvæmlega eins orðað í málsgrein 25 í ákvörðun PFS nr. 21/2015.

(107) Í málsgrein 26 í ákvörðun PFS nr. 8/2014 og málsgrein 28 í ákvörðun PFS nr. 21/2015 segir svo að notendalínur og sambönd séu yfirleitt á kopar- eða ljósleiðarastrengjum. Línur liggi á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengja notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið taki við. Á stofnlínukerfinu séu gögn frá mörgum notendum flutt milli hnútpunkta/símstöðva og geti stofnlínur yfirleitt flutt meira magn upplýsinga og fleiri sambönd en notendalínur. Stofnlínur séu almennt ljósleiðarar eða radiósambönd, en lúkningarhluti geti einnig verið kopar enda oft notast við sama fjarskiptanet og myndar almennar heimtaugar. PFS hefur hér að framan rökstutt þá afstöðu sína að „notandi“ í þessu sambandi sé fjarskiptafyrirtæki sem leigi aðgang að leigulínunum Mílu, enda er hér um heildsölumarkaði að ræða en ekki smásölumarkaði.

(108) Loks kemur fram í málsgrein 27 í ákvörðun nr. 8/2014 og málsgrein 29 í ákvörðun PFS nr. 21/2015 að þrátt fyrir þennan mun á viðkomandi mörkuðum þá sé það svo að þeir tengjast mikið. Stofnlínunet þurfi á lúkningarhluta að halda til að tengjast til endanotenda og lúkningarhlutinn þarf stofnlínuhlutann til að tengja saman endanotendur séu þeir ekki tengdir sama hnútpunkti, þ.e. á sama símsstöðvarsvæði. Hérna er talað um „endanotendur“ sem styrkir þá afstöðu PFS að hugtakið „notandi“ í greiningum þessum séu aðgangsbeiðendur sem leigja slíkar tengingar af Mílu í heildsölu, þ.e. önnur fjarskiptafyrirtæki.

(109) Í framangreindum málsgreinum kom einnig fram að það sé í sumum tilvikum svo þegar um tileinkuð sambönd sé að ræða að erfitt geti verið að gera greinarmun á því hvar stofnlína endar og lúkning byrjar og öfugt. PFS getur fallist á að þau tilvik geta eflaust komið upp þar sem erfitt getur verið að afmarka þetta, en slíkt tilvik getur þurft að leysa í hverju tilviki fyrir sig (e. case-by-case basis). Við slíkt mat ber að miða við þær meginreglur sem fram koma í framangreindum markaðsgreiningum og skýrðar eru með ákvörðun þessari.

(110) Að mati PFS styður allt ofangreint þá niðurstöðu PFS að tengingar til fjarskiptasendastaða tilheyri heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, svo fremi sem viðkomandi sendastaður sé endapunktur í fjarskiptaneti Mílu.

(111) Í erindi sínu ýjar Míla að því að tengingar eða sambönd til sendastaða geti fallið undir heimtaugamarkað (M4) þegar um P2P högun er að ræða. Því þykir hér rétt að vísa til kafla 2.4 í ofangreindum viðauka við ákvörðun PFS nr. 8/2014 (M6), sem ber yfirskriftina „Mörkin milli markaða fyrir lúkningarhluta leigulína (M6), aðgangsnét (M4) og bitastraumsaðgang (M5)“.

(112) Það er mat PFS að ef fjarskiptafyrirtæki kaupir aðgang að strípaðri taug hjá Mílu (svartan ljósleiðara) milli endanotenda og næsta hnútpunkts er um ljóslínu í aðgangsneti að ræða sem er vara í núverandi framboði Mílu á lúkningarhluta leigulína innan viðkomandi markaðar M6³.

4.3. Afstaða til sjónarmiða Mílu

4.3.1 Meintur óskýrleiki í skilgreiningu á markaði fyrir lúkningarhluta leigulína

(113) Míla vísar til þess í erindi sínu frá 25. apríl sl. að upp sé komin sú kenning af hálfu PFS að orðalag málsgreinar 21 í ákvörðun PFS nr. 8/2014 beri að túlka þannig að lúkningarhluti leigulína nái nú yfir sambönd í farsímasenda og byggði það á óskýrri tilvísun í ákvæðinu í

³ Í frumdrögum að markaðsgreiningu á markaði M3a, staðaraðgangur í föstum aðgangsneti, sem birt var til samráðs þann 30. apríl sl. er áformað að svartur ljósleiðari í aðgangsneti tilheyri heimtaugaleigu en ekki lúkningarhluta leigulína.

„tengingar til og frá GSM/UMTS sendum“. Svo virtist sem þessi setning væri aðeins í dæmaskyni.

(114) PFS er algjörlega ósammála því að umrædd málsgrein í ákvörðun PFS nr. 8/2014 sé óskýr en hún hljómar svo:

„Lúkningarhluti leigulína liggur á milli notandans og hnútpunkta/símstöðva og tengir notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tekur við. Þessi sambönd eru leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum og gera þeim kleift að veita þjónustu á ýmsum smásölumörkuðum eins og t.d. talsímaþjónustu, internetþjónustu og aðra gagnaflutningsþjónustu (almenna og sérhæfða), eins og t.d. tengingar til að frá GSM/UMTS sendum.“

(115) Það sem þarna skiptir mestu máli er að þarna er með orðinu „notandi“ átt við fjarskiptafyrirtæki sem leigir slíkt leigulínusamband, t.d. frá farsímasendastað að næstu símstöð eða hnútpunkti Mílu til að tengjast inn á stofnlínukerfi Mílu. Um er að ræða heildsölumarkað en ekki smásölumarkað og því getur orðið notandi í þessu tilviki ekki átt við um endanotanda. Á öðrum stað í sömu ákvörðun er sérstaklega talað um „endanotendur“, en þarna er augljóslega ekki verið að tala um slíka aðila heldur fjarskiptafyrirtæki. Sé slíkur sendastaður endapunktur í neti Mílu telst leggurinn frá umræddum sendastað að næstu símstöð eða hnútpunkti í stofnlínukerfi Mílu því til lúkningarhluta leigulína. Umræddur sendastaður er því ekki símstöð eða hnútpunktur í fastlínuneti Mílu og getur því ekki talist til stofnlínukerfis Mílu.

4.3.2 Ákvörðun PFS nr. 21/2015 bendir til þess að tengingar til fjarskiptasendistaða heyri undir þann markað

(116) Í framangreindu bréfi Mílu til PFS, dags. 25. apríl sl., bendir félagið á ýmsa umfjöllun í fyrrgreindri ákvörðun PFS nr. 21/2015, sem Míla telur að styðji þá staðhæfingu félagsins að tengingar til fjarskiptasendistaða, t.d. tengingar í farsímasenda í möstrum, eigi að heyra undir þann markað en ekki lúkningarmarkað leigulína (M6). Hér að neðan er gerð grein fyrir þeirri umfjöllun og afstöðu PFS til hennar. Þess ber að geta að umfjöllun sú sem Míla vísar til í umræddri ákvörðun í þessu sambandi er öll í öðrum köflum en kaflans um skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaðar fyrir stofnlínuhluta leigulína, en að mati PFS er það sá kafli í þessari ákvörðun sem mestu máli ætti að skipta við afmörkun leigulínumarkaða, ásamt sambærilegum kafla í ákvörðun PFS nr. 8/2014 um lúkningarhluta leigulína.

(117) Í kafla 3.2 sem ber yfirskriftina „Núverandi staða á markaðnum“, sem er undirkafla kafla 3 (Almennt um þróun og stöðu á markaðnum) vísaði Míla til umfjöllunar í málsgrein 75 er varðaði útbreiðslu stofnlínuneta. Þar kæmi fram að Vodafone hefði ekki komið sér upp eigin flutningsleiðum fyrir utan ljósleiðarhringinn. Fyrir utan ljósleiðarhringinn væri Míla eina fyrirtækið sem starfrækti stofnlínunet á stórum landssvæðum. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum væri því nauðsynlegt að fá aðgang að kerfum Mílu til að ná til endanotenda.

(118) PFS fær með engu móti séð hvernig ofangreind umfjöllun eigi að styðja málalíbúnað Mílu. Það er alveg ljóst að stofnlínunet Mílu eða annarra fjarskiptafyrirtækja ná út fyrir umræddan landshring, sbr. t.d. tengingar út frá hringnum til hinna ýmsu byggðarlaga sem ekki eru á hringnum. Þá er um það að ræða að tenging á milli símstöðvar eða hnútpunkts á landshringnum tengist annarri símstöð eða hnútpunkti sem liggur utan hringsins og jafnvel þaðan í aðra símstöð eða hnútpunkt enn lengra í burtu. En þar sem tenging liggur frá síðustu símstöð eða hnútpunkti á fjarskiptasendastað, sem markar endapunkt í fjarskiptaneti Mílu, er um lúkningarhluta leigulína að ræða.

(119) Í sama kafla í málsgrein 78 væri fjallað um stofnlínunet Mílu. Þar kæmi fram að Míla hefði yfir að ráða útbreiddasta stofnlínuneti landsins. Netið næði m.a. til allra byggðra svæða á landinu. Netið lægi m.a. í hring í kringum landið og út frá hringtengingunni lægju fjölmargar flutningsleiðir til stærri og minni byggðarlaga.

(120) PFS fær heldur ekki séð að ofangreind umfjöllun styðji málatilbúnað Mílu í máli þessu. Eins og fram kom hér að ofan teljast tengingar milli símsstöðva eða hnútpunkta Mílu til stofnlínukerfis. Fjarskiptasendastaðir sem mynda endapunkt í fjarskiptaneti Mílu teljast hins vegar til lúkningarluta leigulína.

(121) Í sama kafla í málsgrein 82 væri fjallað um stofnlínunet Orkufjarskipta. Þar kæmi m.a. fram að net Orkufjarskipta væri aðallega byggt til samtenginga milli virkjana Landsvirkjunar og dreifikerfis Landsnets og væri að stærstum hluta stofnlínur. Netið væri að mestum hluta utan alfaraleiða og á hálendi.

(122) PFS fær ekki séð hvernig ofangreind umfjöllun ætti að styðja málatilbúnað Mílu. Þarna er um að ræða fjarskiptanet fyrirtækis sem veitir fyrst og fremst tengingar milli hnútpunkta og telst því til stofnlínukerfis að stærstum hluta, eins og Míla segir.

(123) Í kafla 3.2.1, sem ber yfirskriftina „Samantekt varðandi núverandi stöðu á markaði“ kæmi m.a. fram að aðilar á markaðnum væru í mjög misjafnri stöðu. Míla starfrækti eigið landsdekkandi net og byði heilsteypt net og bæði breitt og djúpt þjónustuframboð. Þó að net Orkufjarskipta næði á milli landshluta væri það fyrst og fremst byggt upp í þeim tilgangi að þjóna virkjana- og dreifingarstöðum raforku vegna þarfa eigenda fyrirtækisins. Orkufjarskipti starfaði á viðkomandi markaði og leigði út svartan ljósleiðara til þeirra sem eftir því sæktust, væru umframþæðir fyrir hendi. Leigjendur þyrftu því að fjárfesta í og reka eigin ljósendaþúnað og netskipta á tengipunktum Orkufjarskipta og útvega sér sambönd að tengipunktunum. Vodafone leigði einn af þráðum NATO á hringnum og þræði og sambönd hjá öðrum þjónustuaðilum utan hringsins. Vodafone legði til ákveðinn virðisauka í netrekstri sínum, að stóru leyti í formi virks netbúnaðar og aðgengis að samskiptaháttum, t.d. í formi IP-MPLS samskiptaháttar. Þar sem Vodafone byggði net sitt nær eingöngu á grunnetum annarra netrekenda yrði að telja aðkomu fyrirtækisins að viðkomandi markaði fremur takmarkaða. GR hefði sótt fram en væri takmarkað af veitusvæði eiganda síns, OR, og hefði ekki skýr áform um frekari útbreiðslu utan þess svæðis.

(124) PFS fær ekki séð hvernig ofangreind umfjöllun eigi að styðja málatilbúnað Mílu í máli þessu.

(125) Í kafla 4.2, sem ber yfirskriftina „Landfræðilegur markaður stofnlínuhluta leigulína“ kæmi fram í málsgrein 126 að á Íslandi væri stofnlínukerfi Mílu landsdekkandi og næði það til allra byggðra svæða á landinu og fjölda sendistaða utan byggða. Netið lægi m.a. í hring í kringum landið og út frá hringtengingunni lægju fjölmargar flutningsleiðir til stærri og minni byggðarlaga, auk umræddra farsímasendistaða. Í sama kafla kæmi fram í málsgrein 127 að burðarlag stofnlínukerfis Mílu, sem samanstæði fyrst og fremst af ljósleiðaralögnum, hefði að langmestu leyti verið lagt á löngum tíma meðan forveri félagsins hefði verið ríkisrekinn einokunaraðili í fjarskiptum á Íslandi. Þróun kerfisins á síðustu árum hefði fyrst og fremst falist í uppfærslu og uppbyggingu á hinum ýmsu flutningsháttum/samskiptareglum sem byggðar væru á framangreindu burðarlagi. Auk framangreindra ljósleiðara samanstæði burðarnet Mílu af örbylgjusamböndum sem fyrst og fremst væru nýtt í dreifbýli og óbyggðum, m.a. til að tengja farsímasenda sem séu úr alfaraleið og ljósleiðari þyki of dýr kostur.

(126) Ofangreinda umfjöllun er að finna í kafla um landfræðilega greiningu stofnlínuhluta leigulína og er í almennri umfjöllun þar og byggðist m.a. á upplýsingum frá Mílu, en í neðanmálgreinum er tengjast umræddum tveimur málgreinum er gerð grein fyrir víðfeðmi og lengd stofnlínukerfis Mílu, út frá upplýsingum er bærust frá félaginu við vinnslu greiningarinnar. Slík umfjöllun getur ekki breytt skýrri niðurstöðu í köflum um skilgreiningu þjónustumarkaða í framangreindum ákvörðunum PFS og skil milli umræddra tveggja leigulínumarkaða. Þarna er m.a. rætt um staði er byggjast á örbylgjusamböndum og geta talist sendastaðir. Ljóst er að ef umræddur sendastaður er ekki endapunktur í fjarskiptaneti Mílu, þar sem t.d. er hnútpunktur sem sendir fjarskiptamerki til annars hnútpunkts, er um stofnlínunet að ræða. Ef umræddur sendastaður er endapunktur í fjarskiptaneti Mílu er um lúkningarluta leigulína að ræða í næstu símsstöð eða hnútpunkt í stofnlínuneti Mílu.

4.3.3 Þýðing og merking hugtakanna „hnútpunktur“ og „dreifingarstaður“

(127) Að mati Mílu væri skýrt skv. ákvæði 21. málgreinar ákvörðunar PFS nr. 8/2014 að lúkningarluti leigulínu lægi á milli *notandans* og *hnútpunkta/símsstöðva* og tengdi notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tæki við. Ekki væri nánar skilgreint í markaðsgreiningunni hvað hugtökin „hnútpunktur“ og „dreifingarstaður“ merktu. Sem dæmi væru leigulínusambönd í farsímasendi (sem væri hnútpunktur/dreifingarstaður að mati Mílu) alveg eins og leigulínusamband undir farsímaflutning á landshringnum. Ef fjarskiptafyrirtæki leigði t.d. samband fyrir farsímasendi frá Akureyri að Vaðlaheiði þá væri það samband notað fyrir alla farsímanotendur á farsímasendasvæðinu (þ.e. marga endanotendur). Gögn/tal allra notenda væru þá flutt á einni leigulínu til Akureyrar á sama hátt og samsvarandi samband milli Múla og Akureyrar. Heimtaugin frá endanotanda að næstu símsstöð félli hins vegar óumdeilanlega undir aðgangsnnet og væri endanotandinn einn um þá tengingu.

(128) Þá kom fram hjá Mílu að samkvæmt orðanna hljóðan væri „dreifingarstaður“ sá staður þaðan sem gögnum væri dreift, t.d. símsstöð, farsímasendir, útvarpssendir eða annar miðlægur búnaður sem tæki á móti og dreifði gögnum. Orðið „hnútpunktur“ benti einnig til þess að þar væri átt við búnað sem safnaði og dreifði gögnum. Þá kæmi fram að notendalínur (lúkningarluti leigulína) væru línur sem lægju á milli notandans (sem væri einstaklingur eða lögaðili sem notaði almenna fjarskiptaþjónustu) og hnútpunkta/símsstöðva og tengdu notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tæki við. Þá væru leigulínusambönd sem fjarskiptafyrirtæki leigðu til að flytja gögn/tal viðskiptavina sinna að jafnaði með meiri afkastagetu en sambönd sem einungis væru ætluð einum notanda.

(129) Að lokum kom fram hjá Mílu að samkvæmt framangreindri markaðsskilgreiningu PFS væri því ekki annað að sjá en að leigulínusambönd og ljóslínur í farsímasenda og önnur miðlæg kerfi tilheyrðu stofnlínuhluta leigulína enda væri um að ræða hnútpunkta og leigu til fjarskiptafyrirtækis en ekki einstaklings eða lögaðila. Sem dæmi þjónaði farsímasendir mörgum notendum. Farsímasendir sækta tal/gögn frá farsímanotendum í einn punkt (farsímasendinn) og þau væru send miðlægt um fjarskiptanetið á stofnnetið. Farsímasendir væri dreifingarstaður í eðli sínu og sambönd frá farsímasendum væru í flestum tilvikum með háa afkastagetu. Hnútpunktar væru hátt í 600 talsins um allt land og væru staðsettir í tækjarymum sem væru ýmist í eigu eða leigu Mílu. Í þessum hnútpunktum væri miðlægur búnaður Mílu. Aðrir fjarskiptarekendur settu upp sinn búnað á þessum stöðum, en það gætu t.d. verið símsstöðvar, búnaður fyrir bitastraum, farsímasendar, Tetrabúnaður og útvarpssendar. Míla hefði leigt stofnlínusambönd á milli þessara staða og gerði ekki greinarmun á því fyrir hvaða miðlæga búnað fjarskiptafyrirtækis sambandið væri. Hvað varðaði farsímasenda úti á landi þá hefði Míla talið að þar sem fyrirtækið byði upp á leigulínusambönd (og væri þar með staðsettan miðlægur búnað) leigði fjarskiptafyrirtækið stofnnetssamband í farsímasendinn. Míla hefði ekki innheimt

sérstaklega ljósleiðarþráð sem lægi í farsímabúnaðinn þar sem miðlægur búnaður Mílu væri staðsettur, heldur litið á hann sem hluta af sambandinu. Út frá þessari málsgrein mætti skilja að lúkningarhluti leigulína næði yfir þann hluta leigulínu sem tilheyrði aðeins einum endanotanda (tengingin inn á heimili/lögaðila annars en fjarskiptafyrirtækis).

(130) PFS hefur hér að framan hafnað þeim málatilbúnaði Mílu að hugtakið „notandi“ merki endanotandi í skilningi umræddra markaðsgreininga og vísast til þeirrar umfjöllunar. Þar kom fram að „notandi“ væri fjarskiptafyrirtæki það sem óskaði aðgangs að leigulínutengingu hjá Mílu, en ekki endanotandi, enda væri hér um að ræða heildsölumarkað en ekki smásölumarkað.

(131) Fram kemur í máli Mílu að skýrt sé kveðið á um það í málsgrein 21 í framangreindri ákvörðun PFS nr. 8/2014 að lúkningarhluti leigulínu lægi á milli „notandans“ og „hnútpunkta/símstöðva“ og tengdi notendur í einn punkt þar sem stofnlínukerfið tæki við. Ekki væri skilgreint í þeirri ákvörðun hvað hugtakið „hnútpunktur“ merkti. Orðið benti þó til þess að þar væri átt við búnað sem safnaði og dreifði gögnum. Samkvæmt markaðsskilgreiningum PFS væri ekki annað hægt að sjá en að leigulínusambönd og ljóslínur í farsímasenda og önnur miðlæg kerfi tilheyrðu stofnlínuhluta leigulína, enda væri um að ræða hnútpunkta.

(132) PFS telur ekki neinn vafa leika á því hvað átt sé við með hugtakinu „hnútpunktur“ í skilningi málsgreinar 62 í ákvörðun PFS nr. 8/2014, sem er að finna í kafla 2.6 sem fjallar um niðurstöðu PFS varðandi skilgreiningu á þjónustumarkaði fyrir heildsöluaðgang að lúkningarhluta leigulína. Ekkert í ákvörðun PFS nr. 21/2015 (stofnlínuhluti leigulína) veldur heldur vafa um það hvað umrætt hugtakið merkir.

(133) Í 1. kafla viðauka 5 við viðmiðunartilboð Mílu fyrir leigulínur, dags. 1. mars 2017, þar sem hin ýmsu hugtök eru skilgreind, kemur fram að hugtakið „hnútpunktur“ sé samansafn tengipunkta sem byggja upp stofnkerfið og aðgreina stofnlínuhluta leigulínu frá lúkningarhluta leigulína. Í tölvuorðasafninu frá 1998, sem orðanefnd Skýrslutæknifélags Íslands tók saman, kemur fram að hugtakið „hnútur“ í fjarskiptum merkir staður í gagnaflutningsneti þar sem ein eða fleiri búnaðareiningar tengja saman sendirásir og gagnarásir.

(134) Í umræddum viðauka kemur ennfremur fram að samband í lúkningarhluta leigulína kallist „Aðgangslína“. Um sé að ræða þann hluta leigulína eða sambands sem tengir saman hnútpunkt í stofnneti og endabúnað hjá notanda. Ennfremur að samband í stofnlínuhluta leigulína kallist „Stofnlína“. Um sé að ræða þann hluta leigulína sem tengir saman hnútpunkta í stofnkerfi Mílu.

(135) Að ofangreindu virtu telur PFS ekki neinn vafa á því hvað hugtakið „hnútpunktur“ merkir í ofangreindum ákvörðunum PFS. Það sem virðist hafa valdið misskilningi hjá Mílu er frekar of þröngur skilningur félagsins á hugtakinu „notandi“ í ofangreindum ákvörðunum, sem PFS hefur rökstutt með ítarlegum hætti að ekki standist skoðun.

(136) Í framangreindum tölvupósti Mílu til PFS, dags. 18. maí sl., kom m.a. fram að ef fjarskiptafyrirtæki leigði ljóslínu væri hann eingöngu að leigja hráan ljósleiðara og því enginn virkur búnaður Mílu tengdur á línunni eða við mastrið. Fjarskiptafyrirtækið fengi aðgang að þræðinum í nettengipunkti Mílu á staðnum (ígildi ljóstengigrindar) og tengdi þráðinn við eigin virkan búnað, t.d. farsímasendi í mastrinu. Í þeim tilvikum væri staðurinn sem sendirinn væri á þá ekki hnútpunktur Mílu heldur hnútpunktur fjarskiptafyrirtækisins sem leigði þráðinn. Ef fjarskiptafyrirtæki leigði tengingu frá einum punkti til annars til samtengingar á sínu fjarskiptaneti, þ.e. við eigin miðlægum búnað, þá hlyti sú tenging að vera leigulína í stofnneti óháð því hvort Míla væri með skilgreindan hnútpunkt í báðum endum eða ekki. Annað gildi hins vegar um tengingar til heimila og fyrirtækja.

(137) PFS ítrekar að það er nettilhögun Mílu sem er ráðandi varðandi skil milli umræddra leigulínemarkaða, en ekki nettilhögun aðgangsbeiðenda. Enda er það Míla sem hefur verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og aðgangskvöð og fleiri kvaðir hvíla á félaginu.

(138) Þá telur Míla að hugtakið „dreifingarstaður“ sé einnig óljóst í framangreindum ákvörðunum PFS. Það sem mestu máli skiptir hér er að Míla hefur verið útnefnt sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum umræddum mörkuðum og ýmsar kvaðir hvíla á félaginu varðandi aðgang að slíkum leigulínum, ásamt fleiri kvöðum um útfærslu slíks aðgangs. Hugtakið „dreifingarstaður“ er fyrst og fremst notað í framangreindum ákvörðunum PFS til að lýsa nettilhögun aðgangsbeiðenda, en ekki nettilhögun Mílu, enda er það alveg ljóst samkvæmt umræddum ákvörðunum að það er símstöð eða hnútpunktur Mílu sem á að skilja á milli stofnlínuhlutans og lúkningshlutans.

4.3.4 Nýrri markaðsgreining hefur forgang fram yfir eldri

(139) Þá kom fram í máli Mílu að PFS gæti ekki einhliða tilkynnt Mílu um að fara skuli eingöngu eftir orðalagi markaðsgreiningar fyrir lúkningshluta leigulína og líta þannig framhjá því að í gildi væri nýrri ákvörðun um markaðsgreiningu fyrir stofnlínuhluta leigulína. Í samræmi við réttar lögskýringarreglur bæri að skýra misræmi milli eldri og yngri ákvarðana í samræmi við yngri réttarheimildina.

(140) Eins og PFS hefur rökstutt hér að ofan er ekkert misræmi að mati stofnunarinnar milli skilgreininga á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrir lúkningshluta og stofnlínuhluta leigulína samkvæmt framangreindum ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015. Að mati PFS er þvert á móti fullt samræmi milli skilgreininga á viðkomandi heildsölumörkuðum og þannig er ekki óljóst hvernig skilum milli viðkomandi heildsölumarkaða skuli háttáð í þeim tilvikum sem hér eru til umfjöllunar. Það að Míla hafi ekki farið eftir þeim mörkum sem gilda skuli milli þessara markaða er alfarið á ábyrgð félagsins. Mílu ber því að haga þjónustuframboði, viðmiðunartilboðum, kostnaðargreiningum og verðlagningu til samræmis við það sem fram kom í framangreindum ákvörðunum og grein hefur verið gerð fyrir í ákvörðun þessari.

4.3.5 Fylgja ber málsmeðferð markaðsgreininga við breytingu á kvöðum

(141) Þá kom fram í máli Mílu að teldi PFS þörf á frekari endurskilgreiningu á vöruframboði á mörkuðum fyrir lúkningshluta leigulína annars vegar og stofnlínuhluta leigulína hins vegar þyrfti það að gerast í gegnum markaðsgreiningar og lúta þeim málsmeðferðarreglum sem giltu um slíkar markaðsgreiningar, þ.m.t. samráð við ESA.

(142) PFS hafnar því að stofnunin sé með ákvörðun þessari að endurskilgreina þjónustumarkaði fyrir lúkningshluta og stofnlínuhluta leigulína á heildsölustigi. Í ljósi þess að ágreiningur hefur risið á milli PFS og Mílu um staðsetningu leigulínusambanda til fjarskiptastaða á viðkomandi mörkuðum taldi PFS rétt með ákvörðun þessari að gera heildstæð skil á þessum atriðum, eins og þau horfa við PFS. Því er um að ræða túlkun PFS á gildandi markaðsgreiningum á leigulínumörkuðum frá 2014 og 2015 en ekki endurskilgreiningu umræddra þjónustumarkaða. Hins vegar stendur nú yfir endurskoðun á umræddum markaðsgreiningum sem áformað er að ljúka fyrir árslok 2020. Standi þá til að gera einhverjar breytingar á gildandi skilgreiningum og mörkum milli umræddra markaða fær Míla, eins og aðrir hagaðilar, að sjálfsögðu færi á að tjá sig um drög þar að lútandi. Slíkt liggur þó ekki fyrir á þessari stundu.

4.3.6 Þýðing þess að markaður fyrir stofnlínuhluta leigulína hafi verið felldur úr tilmælum um viðeigandi markaði

(143) Í máli Mílu kom ennfremur fram að framkvæmd og skilgreiningar á mörkuðum væru ekki alltaf með sama hætti hér á landi og almennt tíðkaðist í ríkjum EES. Mætti það hugsanlega rekja til þess að ákvörðun PFS um stofnlínuhluta leigulína byggði á tilmælum ESB frá 2003 (2004 hjá ESA), sem felldur hefði verið út úr tilmælunum frá árinu 2007 (2008 hjá ESA). Þar sem þessi markaður hefði almennt verið felldur út í ríkjum ESB hefðu eftirlitsstofnanir þar skoðað sérstaklega sambönd þar sem lítil umferð væri og felldu þau undir nógildandi markað 4 eða skilgreint sérstakan markað fyrir tengingar í farsímasenda.

(144) Þetta er vissulega rétt hjá Mílu en PFS hefur áfram greint markað 14/2004 hér á landi vegna sérstakra aðstæðna á honum. Þessi rök styrkja ekki málatalibúnað Mílu þess efnis að tengingar til fjarskiptasendastaða eigi undir heildsölumarkað fyrir stofnleigulínur, heldur þvert á móti virðist framkvæmdin í Evrópu styðja þá niðurstöðu PFS að slíkar tengingar heyri undir heildsölumarkað fyrir lúkningarhluta leigulína.

4.3.7 Framkvæmdin í öðrum EES-ríkjum

(145) Loks kom fram í máli Mílu að ráðgjafafyrirtækið Cullen hefði svarað Mílu því til að leigulínusambönd í farsímasenda væru venjulega staðsett á núgilandi markaði 4 eða á sérstökum markaði fyrir slíkar tengingar. Þetta kæmi einnig fram í núgilandi tilmælum ESB um viðkomandi markaði frá 2014 (tilmæli ESA frá 2016). Þá hefði ESB margsinnis tekið fram að skilgreiningin ylti á netuppbyggingu í hverju landi fyrir sig. Sumar eftirlitsstofnanir hefðu skilgreint hluta af leigulínunum sem áður hefðu tilheyrt markaði 14 sem markað 4/2016, sbr. t.d. Belgía og Króatía, á meðan Ítalía hefði skilgreint sérstakan undirmarkað á markaði 4. Samkvæmt þessu yrði ekki betur séð en að PFS þyrfti að endurskilgreina bæði M6 (nú M4) og M14 teldi stofnunin þörf á að breyta skilgreiningu á skilum á milli lúkningarhluta og stofnlínuhluta leigulína enda yrði Míla að fylgja ákvörðunum PFS þar til nýjar tækju gildi.

(146) Eins og áður greinir telur PFS ekki að það sé vafa undirorpið, miðað við ákvarðanir PFS nr. 8/2014 og 21/2015, að tengingar til fjarskiptastaða sem mynda endapunkt í fjarskiptaneti Mílu tilheyri lúkningarmarkaði leigulína. Því séu bollalaggingar um framkvæmdina í Evrópu óþarfar, en styðja þó framangreinda niðurstöðu PFS. Míla virðist ekki vera mótfallin því að umræddar tengingar skuli tilheyra umræddum markaði, en telur þó að vilji PFS hafi ekki verið skýr þar að lútandi í umræddum markaðsgreiningum frá 2014 og 2015. Sú niðurstaða er í samræmi við netuppbyggingu Mílu, þar sem símsstöðvar eða hnútpunktur eru á milli tenginga um stofnlínunet félagsins, þó svo virðist sem Míla hafi ekki fylgt þeim ákvörðunum eftir með því að staðsetja þessar tengingar innan rétts markaðar í viðmiðunartilboði sínu og kostnaðargreiningum. Auk framangreindra dæma Mílu um framkvæmdina í Evrópu má m.a. bæta því við að Ofcom staðsetti slíkar tengingar á markaði 4 (áður markaður 6) í nýlegri greiningu sinni frá 2019. Fleiri dæmi mætti tína til.

4.3.8 Spurningar Mílu í tölvupósti til PFS, dags. 30. mars 2020

Í tölvupósti, dags. 30. mars 2020, tilkynnti Míla að fyrirtækið teldi rétt að biðja með gjaldskrá fyrir ljóslínur til fjarskiptastaði í ríkisstyrktum sveitakerfum. Þá kom fram í þeim pósti að Míla myndi innheimta áfram eins og áður þar til að niðurstaða væri komin um nákvæmlega hvar mörk aðgangsnets og stofnnetts lægju. Míla hefði hafið skoðun á stofnnetinu og benti á að verkefnið væri flókið. Eftirfarandi atriði voru tilgreind í því sambandi og lagði Míla áherslu á að PFS myndi skoða þessi atriði:

- Hvað stjórnir því hvað sé aðgangsneta og hvað sé stofnnet?
- Ætti netuppbygging kaupanda ráða því, eða uppbygging Mílu?
- Mismunandi uppbygging neta gæti valdið því að upp gæti komið sú staða að sami staður gæti flokkast sem aðgangsneta og stofnnet.
- Hvað með stóra fjarskiptastaði þar sem t.d. RÚV, Neyðarlína og farsímafyrtæki væru með búnað?
- Hvað myndi gilda um þá aðila sem leigðu línur langar leiðir frá sama stað?
- Hvort þetta gildi um sambönd og ljós eða bara ljós?
- Hvort allir staðir sem ekki mynduðu hringtengingu tilheyrðu aðgangsneta en þar gætu verið símsstöðvar?
- Hvað með staði sem væru með hringtengingu en væru á fjallatoppum?

(147) Varðandi tvær fyrstu spurningarnar, þ.e. hvað ætti að stjórna því hvað sé aðgangsneta og hvað sé stofnnet og hvort netuppbygging Mílu eða aðgangsbeiðanda ætti að stjórna því, þá hefur PFS svarað því hér að ofan. Það sem stjórnar skilunum milli umræddra leigulínemarkaða er eins og áður segir skilgreiningar viðkomandi þjónustumarkaða í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015. Eins og PFS hefur ítarlega rökstutt eru þau skil skýr að mati stofnunarinnar. Þar sem Míla var útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum mörkunum er það nettílhögun Mílu sem gildir í þessu sambandi.

(148) Varðandi staðhæfingu Mílu þess efnis að mismunandi uppbygging neta gæti valdið því að upp gæti komið sú staða að sami staður gæti flokkast sem aðgangsneta og stofnnet, þá ítrekar PFS að það er nettílhögun Mílu sem á að ráða niðurstöðunni. Ef tenging er endapunktur í fastaneta Mílu á viðkomandi stað, þ.e. ekki eru tengingar þaðan á aðra símsstöð eða annan hnútpunkt í fjarskiptaneta Mílu, telst tenging frá síðustu símsstöð eða hnútpunkti Mílu í stofnnetinu á umræddan stað til lúkningarluta leigulína. Liggi önnur tenging eða samband hins vegar frá símsstöð eða hnútpunkti á umræddum stað til annarrar símsstöðvar eða annars hnútpunkts telst sú tenging eða það samband þá til stofnlínu.

(149) Míla spyr hvernig færi með stóra fjarskiptastaði, þar sem t.d. RÚV, Neyðarlínan og farsímafyrtæki væru með búnað. Svárið er það að sama meginregla gildir um slíka stóra fjarskiptastaði og minni fjarskiptastaði þar sem t.d. aðeins einn aðgangsbeiðandi leigir leigulínusamband af Mílu. Það sem ræður úrslitum er hvort tenging til umrædds staðar sé endapunktur í fjarskiptaneta Mílu eða hvort þar sé símsstöð/hnútpunktur sem Míla starfrækir og tenging eða samband þaðan haldi áfram í aðra símsstöð eða annan hnútpunkt Mílu.

(150) Þá spyr Míla hvað myndi gilda um þá aðila sem leigðu línur langar leiðir frá sama stað. Í tölvupósti Mílu til PFS, dags. 18. maí sl., er hafði að geyma svar við spurningu PFS, dags. 8. maí sl., kom m.a. fram að Míla vildi geta boðið þræði á verði sem væru háð vegalengd, a.m.k. að einhverju marki. PFS telur að lengd leigulína sé ekki ráðandi þáttur við að ákvarða hvort leigulína falli undir stofnlínuhlutann eða lúkningarlutann, heldur sú meginregla sem hér hefur gerð ítarleg skil. Eins og viðmiðunartilboð Mílu og þ.m.t. verðskrá er nú uppbyggð fyrir lúkningarluta leigulína er ekki gert ráð fyrir vegalengdarhæði. PFS sér því hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að við næstu endurskoðun á viðmiðunartilboði Mílu fyrir leigulínur og í næstu

kostnaðargreiningu á leigulínumörkuðum verði skoðað hvort slíkt geti verið viðeigandi fyrir lúkningarhluta leigulína á sama hátt og raunin er varðandi stofnleigulínur.

(151) Þá spyr Míla hvort þetta gilti um sambönd og ljós eða bara ljós. Eins og fram kemur í málsgrein 68 í bæði ákvörðun PFS nr. 8/2014 og 21/2015 geta flutningsmiðlar leigulína á bæði lúkningarhluta og stofnlínuhluta leigulínemarkaðarins verið ýmist svartur ljósleiðari (án endabúnaðar), kopar og þráðlaus sambönd. Almennt er leigulína mynduð með endabúnaði sem myndar það samband sem viðkomandi notandi fær til sinna afnota. Ljósína í aðgangsneti (svartur ljósleiðari) er innan framboðs á lúkningarhluta leigulína skv. ákvörðun PFS nr. 8/2014⁴. Uppfylli tenging eða samband það sem aðgangsbeiðandi óskar eftir að fá hjá Mílu skilyrði þess að teljast leigulína á þetta við um bæði hvers kyns sem sambandið er eða flutningsmiðilinn.

(152) Að lokum spurði Míla hvort allir staðir sem ekki mynduðu hringtengingu tilheyrðu aðgangsneti, en þar gætu verið símsstöðvar, og jafnframt hvernig færi með staði sem væru með hringtengingu en væru á fjallstoppum. Að mati PFS eru staðir þar sem símsstöðvar eða hnútpunktar Mílu eru til staðar, sem tengjast öðrum símsstöðvum eða hnútpunktum, hluti af stofnlínukerfi félagsins. Ekki skiptir þá máli hvort slíkir staðir eru á fjallstoppum eða ekki. Ef staður myndar hins vegar endapunkt í fjarskiptaneti Mílu, þar sem tengingar eða sambönd fara ekki áfram í aðra símsstöð eða hnútpunkt í neti Mílu, er um lúkningarhluta að ræða.

4.4. Samandregin niðurstaða

(153) Tengingar sem þjónustuveitendur er starfrækja farsímanet leigja af Mílu frá símsstöðvum/hnútpunktum í stofnlínukerfi Mílu að farsímasendum, sem t.d. geta verið staðsettir í fjarskiptamöstrum á fjöllum eða á hólum í dreifbýli, teljast til lúkningarhluta leigulína ef slíkir staðir marka endapunkt í fjarskiptakerfi Mílu, þ.e. ef Míla starfrækir ekki fjarskiptasambönd þaðan yfir á annan fjarskiptastað eða aðra fjarskiptastaði. Stofnlínukerfi Mílu samanstendur af tengingum milli símsstöðva/hnútpunkta félagsins, þar sem flutningsgeta er leigð öðrum fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði.

(154) Aðgangsbeiðandi, önnur fjarskiptafyrirtæki í þessu sambandi, geta selt slíka flutningsgetu áfram eða notað innan fyrirtækisins. Það er nettílhögun Mílu en ekki aðgangsbeiðanda sem á að ráða skilum milli umræddra markaða, þar sem Míla er sá aðili sem útnefndur hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum markaði og kvaðir hvíla aðeins á því félagi.

(155) Þar sem um heildsölumarkað er að ræða er „notandi“ sambandsins í þessu samhengi viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem leigir umrætt samband af Mílu, en ekki endanotandinn eins og Míla heldur fram. Þetta kemur skýrt fram í framangreindri málsgrein 62 í viðauka A við ákvörðun PFS nr. 8/2014. Ef rök Mílu myndu halda þá væri um smásölumarkað að ræða, en þá væri notandinn einstaklingar eða fyrirtæki (önnur en fjarskiptafyrirtæki). PFS greinir ekki lengur smásölumarkað fyrir leigulínur eins og áður fyrr.

(156) Ákvörðun þessi felur í sér túlkun á ákvörðunum PFS nr. 8/2014 (lúkningarhluti leigulína) og 21/2015 (stofnlínuhluti leigulína). Nú stendur yfir af hálfu PFS endurskoðun á þeim

⁴ Í frumdrögum að markaðsgreiningu á markaði M3a, staðaraðgangur í fóstum aðgangsnetum, sem birt var til samráðs þann 30. apríl sl. er áformað að svartur ljósleiðari í aðgangsnetum tilheyrir heimtaugaleigu en ekki lúkningarhluta leigulína.

markaðsgreiningum sem lágu til grundvallar þeim ákvörðunum og er reiknað með að nýjar ákvarðanir liggi fyrir í árslok 2020.

(157) Míla skal eigi síðar en 1. september 2020 afhenda PFS uppfært viðmiðunartilboð og uppfærða kostnaðargreiningu fyrir leigulínuþjónustu sína er byggist á þeim skilum milli leigulínnumarkaða sem kveðið var á um í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 og staðfest eru með þessari ákvörðun.

Ákvörðunarorð

- 1. Tengingar sem þjónustuveitendur er starfrækja farsímanet leigja af Mílu frá símsstöðvum/hnútpunktum í stofnlínukerfi Mílu að farsímasendum teljast til lúkningshluta leigulína ef slíkir staðir marka endapunkt í fjarskiptakerfi Mílu, þ.e. ef Míla starfrækir ekki fjarskiptasambönd þaðan, um símsstöð/hnútpunkt, yfir á annan fjarskiptastað eða aðra fjarskiptastaði þar sem símsstöð eða hnútpunktur Mílu er staðsettur.**
- 2. Hugtakið notandi í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 á við um aðgangsbeyðanda, þ.e. önnur fjarskiptafyrirtæki, en ekki endanotendur.**
- 3. Míla skal eigi síðar en 1. september 2020 afhenda Póst- og fjarskiptastofnun uppfært viðmiðunartilboð og uppfærða kostnaðargreiningu fyrir leigulínuþjónustu félagsins, er byggir á þeim skilum milli leigulínnumarkaða sem kveðið var á um í ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015 og staðfest hafa verið með ákvörðun þessari.**
- 4. Ákvörðun þessi er kæránleg til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, sbr. 13. gr. laga nr. 69/2003, um Póst- og fjarskiptastofnun. Kæran skal berast úrskurðarnefnd innan fjögurra vikna frá því viðkomandi var kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar. Um kostnað vegna málskots fer samkvæmt 5. mgr. 13. gr. sömu laga, auk þess sem greiða ber sérstakt málskotsgjald að upphæð kr. 150.000, skv. 6. gr. reglugerðar nr. 36/2009 um úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála.**

Reykjavík, 29. maí 2020

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar H. Ragnarsson