



PÓST- OG FJARSKIPTASTOFNUN

Ákvörðun nr. 8/2014

um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína

(markaður 6)

Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) hefur með vísan til 17. gr. laga nr. 81/2003, um fjarskipti, ásamt síðari breytingum, greint heildsölumarkað fyrir lúkningarhluta leigulína (markaður 6).

Nánar tiltekið er um að ræða markað sem er númer 6 í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 5. nóvember 2008:

- Heildsölumarkaður fyrir lúkningarhluta leigulína.

Með bréfi, dags. 27. nóvember 2013, voru drög að greiningu á ofangreindum markaði send til fjarskiptafyrirtækja og Samkeppniseftirlitsins og þeim boðið að gera athugasemdir við markaðsgreininguna og niðurstöðurnar. Samráðinu lauk þann 20. janúar 2014. Samkeppniseftirlitið, Míla og Fjarskipti hf. (Vodafone) sendu inn athugasemdir við frumdrögin.

Greining á markaði 6 hefur nú verið uppfærð í samræmi við þær athugasemdir sem teknar voru til greina. Uppfærða greiningu er að finna í viðauka A með ákvörðun þessari og athugasemdum sem bárust er svarað í viðauka B með ákvörðun þessari.

1. Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk

Síminn hf. og Míla ehf. voru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði (þá markaðir 13) með ákvörðun PFS nr. 20/2007.

Niðurstaða markaðsgreiningarinnar að þessu sinni var að aðstæður á markaðnum væru ekki mikið frábrugðnar þeim aðstæðum sem voru til staðar árið 2007. Öll heildsala á leigulínum innan Skiptasamstæðunnar hefur færst yfir til Mílu og er Síminn því ekki lengur starfandi á þessum markaði.

Með hliðsjón af markaðsskilgreiningu og greiningu á samkeppni á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína (nú markaður 6) og í samræmi við 2. mgr. 17. gr. sbr. 18. gr. laga um fjarskipti hefur PFS ákveðið að útnefna Mílu ehf. áfram með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, en útnefning Símans hf. fellur niður

2. Álagning kvaða á Mílu ehf. á markaði 6

Með ákvörðun PFS nr. 20/2007 voru lagðar kvaðir á Mílu ehf. og Símann hf., á viðkomandi markaði (þá markaður 13), aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald.

Í samræmi við 27. gr. laga um fjarskipti hefur PFS ákveðið að viðhalda eftirfarandi kvöðum á Mílu ehf. vegna útnefningar fyrirtækisins með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir lúkningu leigulína (markaður 6).

Þær kvaðir sem lagðar voru á Mílu ehf. árið 2007 og PFS hyggst viðhalda eru að mestu óbreyttar. Þó er um að ræða einstaka breytingar á útfærslu, s.s. varðandi kostnaðargreiningaraðferð og birtingu bókhaldsupplýsinga. Að mati PFS eru þessar kvaðir bæði í samræmi við þau markmið sem fram koma í ramma- og aðgangstilskipunum ESB og ákvæðum laga um fjarskipti og viðeigandi fyrir það tímabil sem gert er ráð fyrir að líði þar til viðkomandi markaður verður greindur aftur. PFS telur að kvaðirnar séu til þess fallnar að auka samkeppni á viðkomandi markaði. Varðandi nánari umfjöllun um kvaðirnar þá vísar PFS til uppfærðrar greiningar á viðkomandi markaði, sbr. viðauka A.

Eftirfarandi kvaðir koma í stað þeirra kvaða sem lagðar voru á Mílu ehf. (Mílu) með ákvörðun PFS nr. 20/2007 þann 14. september 2007. Nánar er gerð grein fyrir álögðum kvöðum í viðauka A með ákvörðun þessari.

2.1 Kvöð um að veita aðgang

Með heimild í 28. gr. og 33. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang fyrir lúkningarluta leigulína og tengdri þjónustu á heildsölustigi. Míla skal m.a. verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang til endursölu, samnýtingu eða samhýsingu, opinn aðgang að tæknissniðflötum, samskiptareglum og annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu og samtengingu neta, aðgangi að stoðkerfum og viðeigandi upplýsingum, ásamt því að Míla þarf að tilkynna um allar tæknilegar yfirfærslur með tilteknum fyrirvara.

Samningum um aðgang og samtengingu við leigulínunet Mílu skal ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa. Synjun um aðgang þarf að rökstyðja með fullnægjandi hætti.

Aðgang sem Míla hefur þegar veitt öðrum hvort sem er með framboði á leigulínum eða með aðgangi að aðstöðu má ekki draga til baka nema með samþykki PFS. Míla skal tryggja að sú þjónusta, sem er fyrir hendi, standi áfram til boða í hæfilegan tíma og einungis er heimilt að fella niður þjónustu að höfðu samráði við hlutaðeigandi notendur og með samþykki PFS. Ef þjónusta er lögð niður skal tilkynna hlutaðeigandi fjarskiptafyrirtækjum og PFS um fyrirhugaðar breytingar eins fljótt og unnt er og eigi síðar en 6 mánuðum fyrir áætlaða breytingu.

Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil works) með 6 mánaða fyrirvara. Öðrum fjarskiptafyrirtækjum skal bjóðast þátttaka í framkvæmdunum með jafnri kostnaðarskiptingu milli framkvæmdaaðila.

2.2 Kvöð um jafnræði

Með heimild í 30. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að gæta jafnræðis á heildsölumarkaði fyrir lúkningarluta leigulína, bæði hvað varðar verð og önnur skilyrði. Míla skal veita öllum kaupendum á leigulínum, þ.m.t. eigin deildum, þjónustu með sambærilegum

skilmálum, verðum, gæðum í framboði á hröðum, flutningsmiðlum og samskiptareglum. Míla skal afhenda PFS gjaldskrá fyrir alla hraða og allar samskiptareglur og staðfesta að enginn munur sé á afgreiðslu við innri deildir og ytri aðila. Til að tryggja að Míla fari að umræddri kvöð getur PFS framkvæmt tæknilega og/eða efnahagslega athugun á því hvort ótengdir aðilar geti líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti. Verði niðurstaða PFS sú að ótengdir aðilar geti ekki leikið eftir vöruframboð tengdra aðila, af tæknilegum eða efnahagslegum ástæðum, getur PFS fyrirskipað Mílu að breyta vöruframboði sínu og/eða bjóða fram nýja heildsöluveru svo ótengdir aðilar geti leikið eftir vöruframboði hins tengda aðila á eðlilegum viðskiptalegum forsendum. PFS hyggst áskilja að Míla geri þjónustusamninga (SLA's) við alla kaupendur á leigulínum í lúkningarluta þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem PFS hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöðinni og geri gæðaviðmiðunarsamninga hyggst PFS leggja þá kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Míla skal haga starfsemi sinni með þeim hætti að meðferð upplýsinga sé í samræmi við 26. gr. fjarskiptalaga. Óheimilt er að afhenda öðrum upplýsingar um viðskipti við önnur fyrirtæki um væntanleg kaup, þ.á.m. öðrum deildum Skiptasamstæðunnar, dótturfyrirtækjum eða samstarfsaðilum.

2.3 Kvöð um gagnsæi

Með heimild í 29. gr. leggur PFS kvöð á Mílu um að birta opinberlega sundurliðað viðmiðunartilboð um lúkningu leigulína og tengda aðstöðu og þjónustu. Birting á vefsíðu Mílu telst fullnægjandi. Viðmiðunartilboðið skal ennfremur vera sundurliðað í samræmi við þarfir markaðarins og skal innihalda lýsingu á skilmálum og skilyrðum Mílu ásamt tilheyrandi verðskrá. Míla skal birta viðmiðunartilboð í samræmi við lýsingu sem fram kemur í viðauka A og uppfæra það eftir því sem þörf verður á, t.d. vegna breyttra þarfa markaðsaðila eða breyttrar tækni. Ef viðmiðunartilboð Mílu er ekki talið fullnægjandi fyrir markaðinn getur PFS mælt fyrir um breytingar á því í samræmi við 2. mgr. 29. gr. fjarskiptalaga. Allar breytingar á viðmiðunartilboði skal leggja fyrir PFS til samþykktar með hæfilegum fyrirvara og taka þær ekki gildi nema með samþykki PFS. Míla skal senda PFS alla samninga sem gerðir eru um lúkningu leigulína í heildsölu.

2.4 Kvöð um bókhaldslega aðgreiningu

Með heimild í 31. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um bókhaldslegan aðskilnað. Slíkur aðskilnaður skal fela í sér að lágmarki að rekstur heildsölu leigulína sé bókhaldslega aðskilinn frá öðrum rekstri. Heildsöluverð Mílu og verð innan fyrirtækisins skulu vera gagnsæ, m.a. til að koma í veg fyrir óréttmætar niðurgreiðslur. Míla skal aðgreina í bókhaldi sínu tekjur, gjöld, eignir og skuldir fyrir aðgang að lúkningarluta leigulína sinna. Mílu ber að afhenda PFS árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir starfsemi leigulína sinna ásamt yfirliti yfir skiptingu á óbeinum kostnaði sem ekki er hægt að heimfæra með samanburði við aðra kostnaðarliði. Ofangreind yfirlit skulu berast stofnuninni eigi síðar en fimm mánuðum eftir lok reikningsárs. Míla skal á sama tíma skila álitserð óháðs endurskoðunaraðila til PFS um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS um það hvernig kostnaði sé skipt og framkvæmdar á bókhaldslegum aðskilnaði Mílu.

2.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Með heimild í 32. gr. fjarskiptalaga leggur PFS kvöð á Mílu um að gjaldskrá vegna heildsöluþjónustu fyrir lúkningarluta leigulína fyrirtækisins sé kostnaðarviðmiðuð. Við

ákvörðun verðs fyrir lúkningarluta leigulína skal beita kostnaðargreiningaraðferð sem byggir á sögulegum kostnaði sem er heimfærður á viðkomandi þjónustur (HCA FAC) og verð endabúnaðar miðað við sviptivirði. Jafnframt telur PFS rétt að endurskoðun verðskrár fyrir lúkningarluta leigulína (markaður 6) fari fram samhliða endurskoðun á heimtaugaleigu (markaður 4) hverju sinni þar sem kostnaður aðgangsnetsins er að miklu leyti sameiginlegur á framangreindum mörkuðum. Slík framkvæmd er ekki mjög tímafrek og/eða íþyngjandi fyrir Mílu, né fyrir eftirlit PFS. Við framkvæmd kostnaðargreiningar sinnar skal Míla byggja á IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, s.s. um mat rekstrarfjármuna, líftíma og ávöxtunarkröfu. Stofnunin mun hafa til hliðsjónar við mat á niðurstöðu kostnaðargreiningar Mílu verð fyrir sambærilegar vörur á Evrópska efnahagssvæðinu og þá sérstaklega þar sem beitt er viðurkenndri aðferðafræði, eins og BU LRIC+ aðferðafræði, við ákvörðun verðs. PFS mun einnig hafa til hliðsjónar að gjaldskráin verði í eðlilegu samhengi við heimtaugaleiguverð félagsins, m.t.t. hugsanlegrar yfir- eða undirverðlagningar Skiptasamstæðunnar á framangreindum þjónustum. PFS er heimilt að hafna kostnaði sem stofnunin telur stafa af óhagkvæmum rekstri, sbr. m.a. 32. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003. Ef kostnaðargreining Mílu fyrir lúkningarluta leigulína skilar niðurstöðu sem PFS telur ekki vera ásættanlega þegar horft er til framangreindra sjónarmiða mun PFS hafna slíkri niðurstöðu. Stofnunin mun þá endurskoða þær forsendur sem lagðar eru til grundvallar í kostnaðargreiningu Mílu, í þeim tilgangi að skila niðurstöðu sem er í samræmi við framangreind sjónarmið og markmið framkvæmdastjórnar ESB um að stuðla að samkeppni og bæta fjárfestingaumhverfi á fjarskiptamarkaði. Við ákvörðun gjaldskrár skal Míla byggja á meginforsendum við kostnaðargreiningu sína sem fram koma í kafla 6.5.5 í viðauka A og leggja fyrir PFS í síðasta lagi 6 mánuðum frá birtingu ákvörðunar þessarar. Gjaldskráin skal síðan endurskoðuð árlega í samræmi við árlega uppfærslu kostnaðargreiningarinnar. Ný heildsölugjaldskrá fyrir lúkningarluta leigulína tekur ekki gildi fyrir en samþykki PFS liggur fyrir í kjölfar innanlandssamráðs og samráðs við ESA hverju sinni. Núverandi heildsölugjaldskrá Mílu fyrir lúkningarluta leigulína skal gilda þar til endurskoðuð gjaldskrá liggur fyrir og hefur verið samþykkt af PFS.

2.6 Kostnaðarbókhald

Samkvæmt 32. gr. laga um fjarskipti leggur PFS kvöð á Mílu um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs í samræmi við kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá. Samkvæmt IV. kafla reglugerðar nr. 564/2011 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, skal fjarskiptafyrirtæki með umtalsverða markaðshlutdeild sem á eru lagðar sérstakar kvaðir samkvæmt lögum um fjarskipti gera PFS grein fyrir því hvernig aðgreiningu í bókhaldi er háttað með tilliti til tekna og kostnaðar m.a. fyrir notandanetið og stofnnetið. Kvöð PFS um kostnaðarbókhald nær yfir þá þætti fjarskiptastarfsemi Mílu sem þarf til þess að veita aðgang að lúkningarluta leigulína. Míla skal afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldinu varðandi lúkningarluta leigulína, þar sem fram koma m.a. kostnaðarflokkar, kostnaðarliðir og tenging þeirra við kostnaðarvaka. Míla skal eigi síðar en 6 mánuðum eftir birtingu ákvörðunar um viðkomandi markað afhenda PFS lýsingu á kostnaðarbókhaldi fyrir lúkningarluta leigulína og tengda aðstöðu og birta helstu kostnaðarflokka og reglur sem notaðar eru til að úthluta kostnaði. Míla skal samtímis skila til PFS skýrslu frá óháðum endurskoðunaraðila um að samræmi sé milli lýsingar Mílu til PFS á kostnaðarskiptingu og útfærslu í kostnaðarbókhaldskerfi Mílu.

3. Gildistaka ákvörðunar og kæruleið

Þessi ákvörðun tekur gildi frá þeim degi sem hún er birt og verður í gildi þar til annað er ákveðið af Póst og fjarskiptastofnun.

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 varð kunnugt um ákvörðun Póst- og fjarskiptastofnunar.

Reykjavík, 6. maí 2014

Hrafnkell V. Gíslason

Óskar Hafliði Ragnarsson

Meðfylgjandi:

Viðauki A - Greining á markaði 6

Viðauki B - Athugasemdir hagsmunaaðila og niðurstöður samráðs

Viðauki C – Álit Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)