Viðauki B

Niðurstöður úr samráði PFS vegna frumdraga að greiningu á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur
(Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)

14. september 2021

INNGANGUR **5**

1 INNGANGUR FRUMDRAGANNA **6**

2 SKILGREINING VIÐKOMANDI ÞJÓNUSTUMARKAÐA **17**

3 SAMKEPPNISAÐSTÆÐUR Á SMÁSÖLUMARKAÐI FASTS AÐGANGS OG BREIÐBANDSÞJÓNUSTU **20**

3.1 ALMENNT 20
3.1.1 Aðgengi, útbreiðsla, fjöldi viðskiptavina og línugjald *20*
3.1.2 Framboð, verð og markaðshlutdeild á smásölumarkaði *21*
3.1.3 Internetþjónusta á Íslandi í alþjóðlegu samhengi *30*
3.1.4 Eftirspurn á markaði internetþjónustu *34*
3.1.5 Þróun á framboði á mismunandi aðgangstækni á smásölumarkaði fasts aðgangs *37*
3.1.6 Viðskiptalíkön Internetþjónustufyrirtækja *38*
3.2 SKILGREINING BREIÐBANDSAÐGANGS (INTERNETÞJÓNUSTU) Á SMÁSÖLUSTIGI 39
3.2.1 Mismunandi aðgangstækni í breiðbandsaðgangi (internetþjónustu) á smásölustigi *39*
3.2.2 Internettengingar um kopar og ljósleiðara *43*
3.2.3 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs og hágæða aðgangs á smásölustigi *58*
3.2.4 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs á fastaneti og þráðlausrar þjónustu *59*
3.2.5 Skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði á smásölustigi *64*
3.2.6 Samkeppni á smásölumörkuðum *65*

4 SKILGREINING HEILDSÖLUMARKAÐA **69**

4.1 ALMENNT 71
4.1.1 Markaðsskilgreining skv. tilmælunum og skýringum með þeim *71*
4.1.2 Skil milli heildsölumarkaða fasts aðgangs og miðlægs aðgangs og heildsölumarkaðar hágæða aðgangs *72*
4.2 MAT Á MISMUNANDI AÐGANGSTÆKNI VARÐANDI HEILDSÖLUMARKAÐ STAÐARAÐGANGS (M3A) 74
4.2.1 Koparnet *74*
4.2.2 Ljósleiðaranet *74*
4.2.3 Þráðlaus net *75*
4.2.4 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3a *77*
4.2.5 Staðbundinn aðgangur í boði hér á landi *78*
4.3 MAT Á MISMUNANDI AÐGANGSTÆKNI VARÐANDI HEILDSÖLUMARKAÐ MIÐLÆGS AÐGANGS (M3B) 81
4.3.1 Kapalkerfi fyrir sjónvarp *81*
4.3.2 Innri sala *82*
4.3.3 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3b *82*
4.3.4 Miðlægur aðgangur í boði hér á landi *83*

5 ALMENNT UM SKILGREININGU LANDFRÆÐILEGRA MARKAÐA **87**

5.1 ALMENNT 98
5.2 SAMEIGINLEG AFSTAÐA BEREC UM LANDFRÆÐILEGA ÞÆTTI MARKAÐS-GREININGA FRÁ 2014 100
5.3 ÁHRIF NÆSTU KYNSLÓÐAR NETA OG FJÖLDA INNVIÐAKEPPNINAUTA Á LANDFRÆÐILEGA GREININGU 104
5.4 ÁHÆTTA OG/EÐA ÁVINNINGUR AF LANDFRÆÐILEGUM RÁÐSTÖFUNUM EFTIR LANDSSVÆÐUM 105
5.5 LANDFRÆÐILEG AFMÖRKUN OG/EÐA MISMUNANDI KVAÐIR EFTIR SVÆÐUM 108
5.6 LANDFRÆÐILEGAR SKILGREININGAR MARKAÐA Í EVRÓPU 109

6 LANDFRÆÐILEG SKILGREINING HEILDSÖLUMARKAÐAR FYRIR STAÐAR-AÐGANG MEÐ FASTTENGINGU (MARKAÐUR 3A) **116**

6.1 ALMENNT 116
6.2 ÚTBREIÐSLA NETA, ÚTBREIÐSLUÁFORM OG NETTILHÖGUN 116
6.3 VAL Á SVÆÐUM TIL GREININGAR 130
6.4 STAÐAN Á SMÁSÖLUMARKAÐI MEÐ TILLITI TIL LANDFRÆÐILEGRAR GREININGAR 161
6.5 MAT Á EINSLEITNI SAMKEPPNISAÐSTÆÐNA Á VÖLDUM SVÆÐUM 178

6.5.1 Almennt ... 178
6.5.2 Aðgangshindranir eftir svæðum ... 181
6.5.3 Fjöldi marktækra keppinauta eftir svæðum ... 183
6.5.4 Markaðshlutdeildir í heildsölu og smásölu eftir svæðum ... 187
6.5.5 Verðlagning og hugsanlegur verðmunur í heildsölu og smásölu eftir svæðum ... 197
6.5.6 Önnur atriði, þ.m.t. markaðsstefna, markaðshegðun, þjónustuframboð, gæði tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum ... 210
6.6 NIÐURSTAÐA VARÐANDI LANDFRÆÐILEGA SKILGREININGU Á HEILDSÖLU-MARKAÐI FYRIR STAÐARAÐGANG MEÐ FASTTENGINGU (MARKAÐUR 3A) ... 212

7 LANDFRÆÐILEG SKILGREINING HEILDSÖLUMARKAÐAR FYRIR MIÐLÆGAN AÐGANG MEÐ FASTTENGINGU FYRIR FJÖLDAFRAMLEIDDAR VÖRUR (MARKAÐUR 3B) ... 234

7.1 ÁKVÖRÐUN PFS NR. 21/2014 Á HEILDSÖLUMARKAÐI FYRIR BITASTRAUMSAÐGANG ... 234
7.2 ÚTBREIÐSLA NETA, ÚTBREIÐSLUÁFORM OG NETTILHÖGUN ... 235
7.3 VAL Á SVÆÐUM TIL GREININGAR ... 236
7.3.1 Almennt ... 236
7.3.2 Niðurstaða varðandi val á svæðum til greiningar ... 237
7.4 STAÐAN Á SMÁSÖLUMARKAÐI MEÐ TILLITI TIL LANDFRÆÐILEGRAR GREININGAR ... 239
7.5 MAT Á EINSLEITNI SAMKEPPNISAÐSTÆÐNA Á VÖLDUM SVÆÐUM ... 239
7.5.1 Aðgangshindranir eftir svæðum ... 239
7.5.2 Markaðshlutdeildir í heildsölu og smásölu eftir svæðum ... 240
7.6 NIÐURSTAÐA VARÐANDI LANDFRÆÐILEGA SKILGREININGU Á HEILDSÖLUMARKAÐI FYRIR MIÐLÆGAN AÐGANG FYRIR FJÖLDAFRAMLEIDDAR VÖRUR (MARKAÐUR 3B) ... 241

8 GREINING Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á HEILDSÖLUMARKAÐI FYRIR STAÐARAÐGANG MEÐ FASTTENGINGU (MARKAÐUR 3A) ... 246

8.1 INNGANGUR ... 246
8.2 MARKAÐSHLUTDEILD ... 249
8.3 HEILDARSTÆRÐ OG ARÐSEMI ... 254
8.4 AÐGANGSHINDRANIR ... 257
8.4.1 Almennt um aðgangshindranir ... 257
8.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp ... 260
8.4.3 Óafturkræfur kostnaður ... 262
8.4.4 Stærðarhagkvæmni ... 265
8.4.5 Breiddarhagkvæmni ... 266
8.4.6 Aðgangur að fjármagni ... 267
8.4.7 Vaxtarhindranir ... 270
8.4.8 Sölu- og afgreiðslukerfi ... 272
8.4.9 Lóðrétt samþætting ... 272
8.4.10 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði ... 278
8.5 SAMKEPPNI Á VIÐKOMANDI MARKAÐI ... 282
8.5.1 Samningsstyrkur kaupenda ... 282
8.5.2 Vöruaðgreining / samtvinnun ... 283
8.5.3 Möguleg samkeppni ... 284
8.5.4 Þrýstingur frá staðgönguvörum ... 286
8.5.5 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindinga ... 286
8.5.6 Niðurstöður varðandi samkeppni á viðkomandi markaði ... 287
8.6 MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI (MARKAÐUR 3A) ... 290
8.6.1 Almennt ... 290
8.6.2 Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk ... 290

9 GREINING Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á HEILDSÖLUMARKAÐI FYRIR MIÐLÆGAN AÐGANG MEÐ FASTTENGINGU FYRIR FJÖLDAFRAMLEIDDAR VÖRUR (MARKAÐUR 3B) ... 300

9.1 INNGANGUR 300
9.2 MARKAÐSHLUTDEILD 301
9.3 HEILDARSTÆRÐ OG ARÐSEMI 303
9.4 AÐGANGSHINDRANIR 304
9.4.1 Almennt um aðgangshindranir 304
9.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp 304
9.4.3 Óafturkræfur kostnaður 304
9.4.4 Stærðarhagkvæmni 304
9.4.5 Breiddarhagkvæmni 305
9.4.6 Aðgangur að fjármagni 305
9.4.7 Vaxtarhindranir 305
9.4.8 Sölu- og afgreiðslukerfi 305
9.4.9 Lóðrétt samþætting 306
9.4.10 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði 307
9.5 SAMKEPPNI Á VIÐKOMANDI MARKAÐI 308
9.5.1 Samningsstyrkur kaupenda 308
9.5.2 Niðurstöður varðandi samkeppni á viðkomandi markaði 309
9.6 MAT Á UMTALSVERÐUM MARKAÐSSTYRK Á VIÐKOMANDI MARKAÐI (MARKAÐUR 3B) 309
9.6.1 Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk 309

10 ÁLAGNING KVAÐA Á HEILDSÖLUMARKAÐI FYRIR STAÐARAÐGANG MEÐ FASTTENGINGU (MARKAÐUR 3A) 313

10.1 ALMENNT UM KVAÐIR 333
10.2 SAMKEPPNISVANDAMÁL 343
10.2.1 Almennt 343
10.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði 346
10.2.3 Lóðrétt samþætting og yfirfærsla markaðsstyrks 347
10.2.4 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 355
10.2.5 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3a hér á landi 356
10.2.6 Mál sem Samkeppniseftirlitið er með til meðferðar gagnvart Símasamstæðunni 386
10.2.7 Samantekt og niðurstaða um samkeppnisvandamál tengd markaði 3a 386
10.3 GILDANDI KVAÐIR 388
10.4 MAT Á ÁHRIFUM ÁLAGÐRA KVAÐA Á MARKAÐI 4/2008 388
10.4.1 Nauðsyn þess að leggja á og viðhalda viðkomandi kvöðum og áhrif kvaðanna 388
10.5 ÁLAGNING KVAÐA SAMKVÆMT FJARSKIPTALÖGUM 394
10.6 MISMUNANDI KVAÐIR EFTIR LANDSSVÆÐUM 394
10.6.1 Niðurstaða PFS varðandi mismunandi kvaðir á viðkomandi markaði 394
10.7 ÁLAGNING OG VIÐHALD KVAÐA 398
10.7.1 Kvöð um að veita aðgang 400
10.7.2 Kvöð um jafnræði 416
10.7.3 Kvöð um gagnsæi 416
10.7.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað 417
10.7.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá 417

11 ÁLAGNING KVAÐA Á HEILDSÖLUMARKAÐI FYRIR MIÐLÆGAN AÐGANG MEÐ FASTTENGINGU FYRIR FJÖLDAFRAMLEIDDAR VÖRUR (MARKAÐUR 3B) 440

11.1 ALMENNT UM KVAÐIR 440
11.2 SAMKEPPNISVANDAMÁL 441
11.2.1 Almennt 441
11.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði 441
11.2.3 Lóðrétt samþætting og yfirfærsla markaðsstyrks 441
11.2.4 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 442
11.2.5 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3b hér á landi 442

11.2.6 Mál sem Samkeppniseftirlitið er með til meðferðar gagnvart Símasamstæðunni 445
11.2.7 Samantekt og niðurstaða um samkeppnisvandamál tengd markaði 3b 445
11.3 GILDANDI KVAÐIR 447
11.4 MAT Á ÁHRIFUM ÁLAGÐRA KVAÐA Á MARKAÐI M5/2008 447
11.5 MISMUNANDI KVAÐIR EFTIR LANDSSVÆÐUM 447
11.6 ÁLAGNING KVAÐA SKV. FJARSKIPTALÖGUM 447
11.6.1 Kvöð um að veita aðgang 447
11.6.2 Kvöð um jafnræði 451
11.6.3 Kvöð um gagnsæi 454
11.6.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað 455
11.6.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá 455
11.6.6 Kvöð um kostnaðarbókhald 458

Inngangur

Þau skjöl sem birt hafa verið til samráðs þann 30. apríl og 30. október 2020, vegna markaðsgreiningar þessarar og tilheyrandi ákvörðunar, voru gerð í gildistíð laga nr. 69/2020 um Póst- og fjarskiptastofnun. Þau lög hafa nú verið leyst af hólmi með lögum nr. 75/2021 um Fjarskiptastofu (FST) sem tóku gildi 1. júlí 2021. Samkvæmt lögum nr. 75/2021 hefur Fjarskiptastofa tekið við því lögbundna hlutverki að hafa umsjón með framkvæmd laga um fjarskipti nr. 81/2003. Þá leggur Fjarskiptastofa það almennt til grundvallar að fyrri úrlausnir Póst- og fjarskiptastofnunar séu fordæmisgefandi varðandi stjórnsýsluframkvæmd Fjarskiptastofu, enda sé um að ræða framkvæmd og túlkun á sömu ákvæðum fjarskiptalaga. Eins ber að líta á ákvarðanir Fjarskiptastofu sem framhald af ákvörðunum Póst- og fjarskiptastofnunar, m.a. vegna kvaða sem lagðar hafa verið á Mílu. Þar sem Póst- og fjarskiptastofnun eða PFS er nefnd hér á eftir í skjali þessu, skal það lesið sem Fjarskiptastofa, FST, nema þar sem vísað er til fyrri ákvarðana eða eldri laga eða reglugerða.

Í skjali þessu er að finna samantekt þeirra svara og athugasemda sem bárust vegna upphaflegs samráðs Póst- og fjarskiptastofnunar (PFS) um frumdrög á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur, markaðir 3a/2016 og 3b/2016. Frumdrögin voru lögð fyrir hagsmunaaðila til samráðs með bréfi, dags. 30. apríl 2020 og lauk því 10. júlí sama ár.

Eftirfarandi aðilar sendu inn athugasemdir við frumdrögin:

- Samkeppniseftirlitið (SE)
- Gagnaveita Reykjavíkur ehf. (GR)
- Tengir hf. (Tengir)
- Nova hf. (Nova)
- Sýn hf. (Vodafone)
- Síminn hf. (Síminn)
- Míla ehf. (Míla)
- Stykkishólmsbær
- Snæfellsbær
- Fjarðabyggð

Athugasemdir ofangreindra aðila hafa verið flokkaðar eftir efni, köflum og málsgreinum. Leitast hefur verið við að greina allar þær athugasemdir sem máli skiptu. Í lok umfjöllunar um hverja athugasemd getur að líta samantekt á afstöðu PFS til þeirra.

1 Inngangur frumdraganna

GR fagnar því að markaðsgreiningardrög þessi séu komin í samráðsferli. Fjarskiptamarkaðurinn hefði beðið eftir því að uppfærð markaðsgreining kæmi fram, þar sem mikilvægt væri fyrir stöðugleika á markaði að leikreglur væru skýrar. Einnig hefðu komið upp fjölmörg álitamál varðandi gildandi markaðsgreiningu, sem m.a. hefði verið fjallað um í þeirri markaðsgreiningu sem hér er til umfjöllunar, undir liðnum „samkeppnisvandamál".

GR legði áherslu á mikilvægi þess að PFS tryggði að það væri virk samkeppni á umræddum heildsölumörkuðum, en það væri grundvallarforsenda þess að virk samkeppni gæti þrifist á smásölustigi. Þetta þýddi að leggja þyrfti kvaðir á Mílu til að tryggja aðgang annarra að mörkuðum og jafna samkeppnisaðstöðuna gagnvart Mílu, sem væri hvort tveggja markaðsráðandi og byggi yfir miklum yfirburðum í landfræðilegri dreifingu neta. Þá teldi GR brýnt að PFS horfði til þess við álagningu kvaða á Mílu, að félagið væri dótturfélag Símans, sem væri stærsta fjarskiptafyrirtækið á smásölumarkaði fjarskipta og jafnframt efnisveita í skilningi fjölmiðlalaga.

Að mati GR yrði af þessum sökum ekki bara að leggja kvaðir á koparnet Mílu, heldur einnig ljósleiðaranet félagsins, en eins og tölfræði PFS sýndi svart á hvítu hefði ljósleiðaranet Mílu vaxið hröðum skrefum á síðustu árum.

Afstaða PFS
PFS er sammála því að mikilvægt sé fyrir stöðugleika á markaði að leikreglur séu skýrar á viðkomandi fjarskiptamörkuðum og að PFS hefði greint ýmis samkeppnisvandamál á þeim, sem ætlunin væri að leysa úr með kvöðum á Mílu með markaðsgreiningu þessari.

Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014 hvíla ýmsar kvaðir á ljósleiðaraneti Mílu, svo sem aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og gagnsæiskvöð. Þó ekki kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Í frumdrögum PFS að markaðsgreiningu þessari áformaði PFS að leggja slíka kvöð á ljósleiðaranet Mílu í formi kostnaðargreindra verða. Þann 30. október 2020 efndi PFS til auka samráðs um tilteknar breytingar á frumdrögunum, sem lauk þann 27. nóvember sl. Þar efndi PFS m.a. til samráðs um breytingu á framangreindri kvöð um eftirlit með gjaldskrá, þannig að hún yrði í formi efnahagslegs hermiprófs (e. Economic Replicability Test – ERT) í stað kostnaðargreindra verða. Nánari grein verður gerð fyrir ástæðum þessa í köflum 10 og 11 hér síðar, þar sem athugasemdum er snúa að kvöðum verður svarað, í sömu köflum uppfærðra frumdraga (viðauki A) sem og í viðauka C, þar sem athugasemdum er snúa að ofangreindu auka samráði er svarað.

Tengir segist heilt yfir sammála þeim niðurstöðum sem PFS komst að í frumdrögunum í kjölfar ítarlegrar markaðsgreiningar. Ætti það m.a. við um skilgreiningar á viðkomandi heildsölumörkuðum, hvoru tveggja væru markaðir sem Tengir stundaði viðskipti á.

Afstaða PFS
PFS telur ofangreindar athugasemdir Tengis styðja niðurstöðu PFS, m.a. um skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaða og landfræðilega skilgreiningu umræddra markaða, en telur að öðru leyti ekki þörf á að tjá sig frekar um þær hér.

Vodafone fagnar umræddri markaðsgreiningu og styður drögin að henni í meginatriðum. Í ljósi grafalvarlegrar stöðu fjarskiptamarkaðarins á Íslandi í heild, þar sem Símanum hefði

tekist með samkeppnisbrotum að auka hlutdeild sína á markaði og draga verulega úr samkeppnishæfni samkeppnisaðila sinna, telur Vodafone afar brýnt að skýrar leikreglur verði settar á mörkuðum 3a og 3b.

Heilt yfir styddi Vodafone í öllum aðalatriðum greininguna, skilgreiningar á mörkuðum 3a og 3b og þær kvaðir sem PFS hygðist leggja á Mílu, með tilteknum athugasemdum þó. Vodafone teldi það hafa úrslitaþýðingu fyrir heilbrigði fjarskiptamarkaðarins, þ.e. heilbrigða samkeppni, að Míla væri undir bæði mjög skýrum og afdráttarlausum kvöðum um framboð þjónustu og verð, enda hefðu fjölmörg samkeppnisbrot Símasamstæðunnar frá því að samkeppni hefði hafist á markaðnum, sýnt fram á mikilvægi þess. Ekki síst vegna hegðunar Símans á undanförnum árum í tengslum við samtvinnun sjónvarpsefnis, fjarskiptaþjónustu Símans og fjarskiptaþjónustu Mílu með ólögmætum hætti, í gegnum Heimilispakka Símans. Kvartanir um fjölmörg samkeppnisbrot væru nú til rannsóknar hjá SE og einu þeirra væri lokið með ákvörðun um brot á sátt Símans við SE, sbr. ákvörðun SE nr. 25/2020, dags. 28. maí 2020.

Þann 18. júlí 2020 hefði birst frétt um að Síminn hefði samið við GR, sem gerði Símanum kleift að selja t.d. sjónvarpsþjónustu (IPTV myndlyklaþjónustu) til viðskiptavina á aðgangskerfi GR og væru viðskiptavinir samkeppnisaðila Símans í interneti eins og Vodafone, Nova o.fl., berskjaldaðir fyrir innkomu Símans á kerfi GR, varðandi tilboð þar sem Síminn fléttaði saman sjónvarpsefni við fjarskiptaþjónustu jafnvel með ólögmætum hætti, án nokkurra hindrana í gegnum miðlæga tengingu við GR, á sama hátt og Síminn hefði stundað á kerfum Mílu um árabil, og hefði síðast verið staðfest með ofangreindri ákvörðun SE nr. 25/2020, og þar áður með ákvörðunum PFS frá 2018 og 2019 um brot Símans á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga.

Afstaða PFS

PFS telur ofangreindar athugasemdir Vodafone styðja niðurstöður frumdraga stofnunarinnar í meginatriðum, m.a. að því er varðar skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaða og landfræðilega greiningu.

Vodafone telur að Míla þurfi að vera undir mjög skýrum og afdráttarlausum kvöðum um framboð þjónustu og verð, til að tryggja heilbrigða samkeppni. Í frumdrögum sínum áformaði PFS að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu í formi kvaðar um kostnaðargreind verð á bæði kopar- og ljósleiðaranetum félagsins. Sú kvöð gilti aðeins á koparnet félagsins í greiningunni frá 2014. Í auka samráði sem efnt var til þann 30. október 2020 lagði PFS hins vegar til að kvöðin um eftirlit með gjaldskrá Mílu á ljósleiðaraneti félagsins yrði í formi efnahagsleg hermiprófs (ERT). Vísað er til umfjöllunar í köflum 10 og 11 hér síðar, sömu kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og viðauka C, þar sem athugasemdum úr auka samráði er svarað, þessu til stuðnings.

PFS er sammála Vodafone um að mikilvægt sé að skýrar leikreglur gildi á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Þau samkeppnisvandamál sem Vodafone lýsir hér að ofan eru til umfjöllunar í viðkomandi köflum markaðsgreiningardraganna og freistaði PFS þess að leysa úr þeim með áformuðum kvöðum eins og langt og það er unnt, að gættu meðalhófi.

Vodafone vísar til þess að Síminn hafi samið við GR um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR. PFS getur ekki komið í veg fyrir slíka samninga með kvöðum í markaðsgreiningu.

Samningur þessi gæti verið jákvæður fyrir samkeppni á milli GR og Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum, en áskorun fyrir keppinauta Símans á smásölumörkuðum. Að öðru óbreyttu gæti markaðshlutdeild GR þá aukist eitthvað á kostnað Mílu á sama tíma og markaðshlutdeild Símans gæti aukist á kostnað keppinauta sinna á smásölumarkaði, en markaðshlutdeild Símans var rúmlega 46% á smásölumarkaði internetþjónustu um áramótin 2020/2021. Það er verkefni SE að fjalla um hvort hegðun aðila á smásölumarkaði standist samkeppnislög og þá sátt sem Símasamstæðan hefur gengist undir við SE.

Míla segir að líta beri á meginathugasemdir Mílu, skýrslu Analysys Mason frá 1. júlí 2020 (sem Míla réði til þess verks) og skjal með athugasemdum við einstakar málsgreinar sem eina heild.

Afstaða PFS
PFS mun líta á öll þessi skjöl sem órofa heild þegar athugasemdir Mílu eru skoðaðar og þeim svarað.

Míla segir að PFS virðist ganga út frá því að sérstakt samráð verði haft um kvaðir þegar niðurstöður þessa samráðs liggja fyrir og vísar til málsgreinar 10 í frumdrögunum. Væri allur réttur áskilinn í þessum sambandi.

Afstaða PFS
PFS hafði á upphafsstigum umræddrar markaðsgreiningar í hyggju að efna til sérstaks samráðs um skilgreiningu viðkomandi þjónustumarkaða, landfræðilegra markaða og mat á samkeppnisstöðu og útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk annars vegar og álagningu kvaða hins vegar. PFS féll frá því og efndi til samráðs um alla þessa þætti, eins og skýrt kemur fram í frumdrögunum. PFS láðist hins vegar að breyta tilvitnuðum texta í málsgrein 10 sem endurspeglaði þetta. Míla tjáði sig ítarlega um álagðar kvaðir, þannig að PFS fær ekki séð að það hafi komið niður á andmælarétti félagsins. Auk þess efndi PFS til auka samráðs um tiltekna þætti markaðsgreiningardraganna þann 30. október 2020.

Míla segir að eins og síðar yrði nánar rökstutt væri félagið í verulegum atriðum ósammála forsendum og niðurstöðu frumdraganna, þ.á.m. varðandi markaðsskilgreiningar PFS, stöðu Mílu á skilgreindum mörkuðum og nauðsyn og lögmæti þeirra kvaða sem PFS ráðgerði að leggja á Mílu. Jafnframt að verulega skorti á að PFS hefði fullnægt rannsóknarskyldu sinni og öðrum málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga og meginreglum stjórnsýsluréttarins, sem þær væru byggðar á, við meðferð málsins til þessa.

Afstaða PFS
PFS mun hér síðar fjalla nánar um einstakar athugasemdir Mílu. PFS er þó ósammála Mílu um að skort hafi á rannsókn málsins, enda um mjög ítarlega markaðsgreiningu að ræða. Frekari rannsókn og gagnaöflun í kjölfar samráðs þess er fram fór á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí styður að mestu þær niðurstöður er fram komu í frummatinu. PFS efndi svo til auka samráðs þann 30. október 2020 um nokkur atriði sem PFS taldi rétt að breyta frá frumdrögunum, s.s. um viðmið varðandi landfræðilega greiningu, útfærslu verðkvaðar og að Ljóslínur skyldu áfram falla undir markað 4 (áður markaður 6/2008 fyrir lúkningarhluta leigulína) en ekki færast á markað 3a. Þá efndi PFS einnig til samráðs um staðgöngumat fyrir kopar og ljósleiðara og neytendakönnun sem stofnunin lét vinna fyrir sig haustið 2020, en PFS taldi ekki efni til að breyta þeirri afstöðu sinni að ennþá ríkti staðganga milli þessara tæknilausna á viðkomandi mörkuðum.

Míla segir, að eins og nánari grein yrði gerð fyrir, væri ljóst að frumdrögin væru haldin verulegum efnisannmörkum sem nauðsynlegt væri að bætt yrði úr áður en endanleg ákvörðun yrði tekin í málinu. Fyrir lægi að niðurstaða greiningarinnar kynni að hafa gífurleg áhrif á hagsmuni Mílu og aðstæður á markaðnum til lengri tíma, enda væri ákvörðunin bindandi fyrir markaðinn næstu árin, eða þar til PFS tæki markaðinn að nýju til endurskoðunar, sem eins og reynslan sýndi glögglega, væri óvíst hvenær yrði. Væri því enn mikilvægara en ella að vandað væri til verka, PFS gætti með fullnægjandi hætti að rannsóknarskyldu sinni á öllum stigum rannsóknarinnar og gætti að sjónarmiðum um nauðsyn og meðalhóf í tengslum við hvers konar ákvarðanatöku, þ.á.m. við álagningu kvaða á fyrirtæki sem störfuðu á markaðnum.

Afstaða PFS

PFS er ósammála því að frumdrögin hafi verið haldin verulegum efnisannmörkum eða að rannsókn hefði verið ábótavant. Eins og fram hefur komið efndi PFS til auka samráðs um tiltekna þætti frumdraganna eftir að hafa rannsakað málið enn frekar og aflað gagna. Í samræmi við meðalhóf ákvað PFS að leggja til að draga nokkuð úr íþyngjandi áhrifum kvaðanna, m.a. að því er varðar kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðaratengingar, auk þess sem fleiri svæði féllu undir vægari kvaðir.

Síminn taldi heilt yfir að PFS hefði ekki enn framkvæmt eiginlega markaðsgreiningu þar sem tilskilinna gagna og sjónarmiða hefði ekki verið aflað og þ.a.l. þyrfti að ráðast í slíka rannsókn. Þvert á móti væri mikið af yfirlýsingum og skoðunum um atriði sem ættu sér ekki stoð í gögnum en væru lagðar til grundvallar líkt og gögn væru fyrir hendi. Þegar gagnalisti PFS væri skoðaður þá blasti við að megnið af ályktunum PFS væru getgátur. Þá væri umfangsmikil umfjöllun um atriði og víða endurtekningar á atriðum sem ekki yrði séð að hefðu þýðingu fyrir útlausn málsins.

Virtist þannig sem PFS hefði birt markaðsgreininguna í þeim tilgangi að fá athugasemdir. Eðlilegt ferli hefði verið að senda út spurningalista um ýmis atriði, kalla eftir viðeigandi gögnum og á grundvelli þeirrar rannsóknar yrðu drög að markaðsgreiningu unnin, enda ætti markaðsgreining í raun að vera þannig úr garði gerð að um væri að ræða greiningu sem að formi til væri nálægt því að vera stjórnvaldsákvörðun.

Lykilatriði væri að í greiningu PFS hefði stofnunin vanrækt að rannsaka málið. Engra gagna hefði verið aflað um atriði sem væru þýðingarmikil fyrir skilgreiningu markaða, bæði vöru og landfræðilega. Síminn legði til að PFS innti af hendi lykilhlutverk sitt og framkvæmdi eiginlega rannsókn á viðkomandi þjónustumörkuðum. Gagnlegt væri fyrir framtíð fjarskipta á Íslandi að stofnunin réðist í faglegt mat á því hvort í raun væri staðganga á milli xDSL þjónustu og ljósleiðaraþjónustu, þ.e. í hve miklum mæli neytendur sem væru með ljósleiðaraþjónustu skiptu yfir í xDSL þjónustu, í stað þess að gefa sér slíka grundvallarforsendur og byggði stjórnsýsluákvarðanir þar á.

Ennfremur hefði engin rannsókn verið framkvæmd á því hvort virk samkeppni væri á markaðnum, en einfaldar vísbendingar eins og verð og gæði hefðu átt að leiða fram að virk og mjög hörð samkeppni væri vissulega fyrir hendi, ólíkt því sem PFS héldi fram.

Þetta leiddi síðan til þess að þau vandamál sem PFS teldi að væru fyrir hendi væru ekki í samræmi við raunveruleikann. Þar af leiðandi væru lagðar á kvaðir sem næðu engu markmiði, en þær leiddu hvorki til aukinnar samkeppni né heldur leiddu þær til þess að nýir aðilar færu í samkeppni eða byðu ljósleiðaraþjónustu þar sem hennar væri þörf. Þvert á móti drægju boðaðar ráðstafanir PFS úr hvata til fjárfestinga, sem fæli í sér að gæði þjónustu ykjust ekki.

Afstaða PFS

PFS er algjörlega ósammála því að hafa ekki framkvæmt eiginlega markaðsgreiningu og þannig vanrækt rannsóknarskyldu sína eða að hafa byggt frumdrög sín á getgátum. Um mjög ítarlega greiningu var að ræða, sem byggði m.a. á tölfræðigögnum niður á sveitarfélög. Ennfremur lagði PFS til grundvallar ýmsar vísbendingar varðandi möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál. Í kjölfar samráðs þess sem fram fór frá 30. apríl til 10. júlí 2020 rannsakaði PFS ýmsa þætti nánar og aflaði ýmissa gagna frá fjarskiptafyrirtækjum og lét framkvæma fyrir sig neytendakönnun.

Að mati PFS leiddi þessi ítarlega rannsókn og gagnaöflun til þess að ekki þótti ástæða til að breyta því frummati PFS að ennþá væri til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta á viðkomandi mörkuðum.

Þá hafnar PFS því alfarið að hafa ekki framkvæmt fullnægjandi rannsókn á samkeppninni á viðkomandi mörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Þar kom m.a. fram að markaðshlutdeild Mílu væri ennþá mjög há á viðkomandi mörkuðum og að markaðshlutdeild Símans á tengdum smásölumarkaði hefði lítið lækkað frá árinu 2014 og stæði í rétt tæpum 50%. Fjölmörg önnur atriði voru skoðuð, eins og lóðrétt samþætting, aðgangshindranir, stærðarhagkvæmni og breiddarhagkvæmni. Þegar þetta allt var virt saman taldi PFS einsýnt að Míla væri ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Þá gerði PFS ítarlega grein fyrir mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum sem stofnunin taldi vera fyrir hendi á umræddum mörkuðum og lagði til kvaðir sem stofnunin taldi ná tilsettum markmiðum og væru í samræmi við meðalhóf, sérstaklega eftir þær breytingar sem PFS lagði til í auka samráði því sem efnt var til þann 30. október 2020. Þar var m.a. horft til þess að draga ekki úr hvata til fjárfestinga, með því að falla frá því að leggja á Mílu kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaranet félagsins og mæla þess í stað fyrir um efnahagslegt hermipróf (ERT).

Síminn taldi að skilyrði sem PFS setti fyrir því að hægt væri að aðgreina markaði landfræðilega væru óraunhæf og endurspegluðu ekki eiginlegan mismun í samkeppnislegum skilyrðum. Þá væri í engu rökstutt hvernig umrædd skilyrði endurspegluðu mismun í samkeppnislegum skilyrðum. Virðist eins og PFS hefði teygt sig eins langt og hægt væri til þess að komast hjá því að skilgreina markaði landfræðilega. Það væri t.d. fjarstæðukennt að halda því fram að Míla væri í ráðandi stöðu á heimtaugamarkaði á starfssvæði Tengis, þar sem Tengir væri skv. greiningu PFS með yfir 50-60% markaðshlutdeild, eða að Síminn væri í ráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu með undir 40% markaðshlutdeild í smásölu internetþjónustu.

Leiddi niðurstaða PFS til vanmats á styrkleika þeirra aðila sem byðu ljósleiðaraþjónustu, t.d. eins og Tengis og GR. Væri PFS í raun að framkvæma atriði sem framkvæmdastjórn ESB hefði sett ofan í við systurstofnun PFS í Svíþjóð. Það blasti við að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), sem væri bundin við meginregluna um einsleita túlkun EES reglna, myndi fylgja

fordæmi framkvæmdastjórnarinnar og yrði þar af leiðandi að gera alvarlegar athugasemdir við skort á greiningu PFS.

Afstaða PFS
PFS er ósammála því að skilyrði þau sem stofnunin hefði sett fyrir því að hægt væri að aðgreina landfræðilega markaði væru óraunhæf, endurspegluðu ekki eiginlegan mun á samkeppnisaðstæðum milli svæða og að rökstuðning skorti. Landfræðileg greining PFS er mjög viðamikil og styðst við leiðbeiningar frá framkvæmdastjórn ESB, ESA og BEREC og tekur mið af framkvæmdinni hjá systurstofnunum PFS í Evrópu, að teknu tilliti til formgerðar markaðarins og samkeppnisaðstæðna hér á landi. Þá fjallar PFS ítarlega um þann mun sem er á aðstæðum hér á landi og í Svíþjóð.

Það var niðurstaða PFS, sem byggir m.a. á þeirri grundvallarforsendu, að ennþá sé til staðar staðganga milli koparneta og ljósleiðaraneta á viðkomandi mörkuðum, að samkeppnisaðstæður séu ekki nægilega misjafnar milli svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði hér á landi. Neytendur milli svæða upplifi ekki mun sem réttlætt gæti slíka aðgreiningu. Hins vegar taldi PFS að samkeppnisaðstæður milli sveitarfélaga þar sem lítil eða engin samkeppni væri fyrir hendi annars vegar og meiri samkeppni hins vegar réttlættu vægari kvaðir á síðargreinda svæðinu. Í auka samráði því sem PFS efndi til þann 30. október sl. boðaði PFS að nokkuð yrði slakað á þeim viðmiðum sem til þarf til að sveitarfélag tilheyri svæði með vægari kvaðir. Þar búa rúmlega 70% landsmanna.

Vísar PFS til ítarlegrar umfjöllunar um landfræðilega greiningu í köflum 5-7 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), afstöðu PFS til ítarlegra athugasemda Mílu og Símans í sömu köflum í þessu skjali um landfræðilega greiningu og viðauka C, sem fjallar um ofangreint auka samráð að því er varðar viðmið vegna vægari kvaða eftir landssvæðum.

Síminn sagði að það væri engin lagaheimild fyrir því að leggja kvaðir á fyrirtæki eins og Mílu á mörkuðum þar sem félagið væri vart með ljósleiðara til þess að keppa við keppinauta sem væru ennfremur með hærri markaðshlutdeild en Míla. Að mati Símans væri PFS að leggja kvaðir á rangan aðila á viðkomandi svæðum. Hvað varðaði þau svæði þar sem Míla væri með xDSL og enginn aðili að keppa við Mílu, þá blasti við að PFS ætti að haga kvöðum með þeim hætti að efla fjárfestingar í ljósleiðara. Það væri til þess fallið að auka líkurnar á því að nýir aðilar myndu vilja bjóða internetþjónustu í smásölu. Áform PFS tryggðu að hvorki að Míla né aðrir einkaaðilar myndu leggja ljósleiðara á viðkomandi svæðum. Þ.a.l. yrðu markaðslegar aðstæður á viðkomandi svæði óbreyttar yfir líftíma greiningarinnar. Síminn fengi ekki séð hvernig það myndi efla samkeppni neytendum til hagsbóta.

Á grundvelli rannsóknar um markaði málsins þyrfti PFS að beita úrræðum þar sem um sannanlega markaðsráðandi stöðu væri að ræða og leitast við að tryggja að lagður yrði ljósleiðari sem víðast. Í þessu væri lykilatriði að meta á hvaða svæðum efnahagslegar forsendur væru fyrir því að leggja ljósleiðara og hvetja þar til þess, í stað þess að letja. Þar sem svæði væru þannig úr garði gerð að efnahagslegar áskoranir væru fyrir rekstri tveggja eða fleiri aðila með bitastraumsþjónustu ofan á ljósleiðarakerfi, þyrfti að tryggja aðgang á jafnræðisgrunni, og ef það væru vísbendingar um að fyrirtæki væri að krefjast of hárra gjalda, þá gæti PFS gripið inn í, en ekki fyrr en við slíkar aðstæður.

Afstaða PFS
PFS bendir á að ofangreindar athugasemdir Símans byggjast á því að PFS komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta. PFS hefur hins vegar komist að þeirri niðurstöðu að slík staðganga sé fyrir hendi. Því byggjast ofangreindar athugasemdir á röngum forsendum, og er því ekki ástæða til að svara þeim nánar hér.

Þó bendir PFS á að stofnunin hafi í hyggju, í kjölfar framangreinds auka samráðs, að slaka á verðkvöð þeirri sem áformuð var í frummatinu þannig að ekki verði kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu heldur að Símasamstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT). Þá er PFS ekki sammála því að kvöð um eftirlit með gjaldskrá á ljósleiðara Mílu eða jafnræðiskvöð, hvort sem um ræðir kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu eða ERT kvöð á Símasamstæðuna, dragi úr fjárfestingarvilja keppinauta Mílu á viðkomandi mörkuðum.

Síminn benti á að tillögur PFS um að beita jafnaðarverði, hefði ekki aðeins neikvæð áhrif á fjárfestingar Mílu, heldur einnig hvata annarra aðila. Tillagan um jafnaðarverð væri einfaldlega og almennt viðurkennd sem ráðstöfun sem framkallaði fyrir fullt og allt að ljósleiðari yrði ekki lagður á markaðslegum forsendum, enda ljóst að fyrirtæki gæti ekki tekið þá ákvörðun að fjárfesta í verkefni sem skilaði ekki arðsemi. Þannig ætlaði PFS skattgreiðendum að standa fyrir uppbyggingu í framtíðinni sem einkaaðilar hefðu ella tekist á hendur.

Það væri áríðandi að PFS framkvæmdi eiginlega markaðsgreiningu og gæfi það ennfremur út sem fyrst að jafnaðarverði á öllu landinu yrði ekki beitt. Enda væri það ekki hlutverk PFS að jafna stöðu neytenda á öllu landinu, heldur væri það pólitísk ákvörðun sem Alþingi þyrfti að taka með lögum og þá þyrfti að bæta viðkomandi fyrirtæki upp slíkt tap með ríkisstuðningi, eða beina skattfé með öðrum hætti til uppbyggingarverkefna. Ekki bæri að beita kvöðum í kjölfar markaðsgreininga til þess að leggja á alþjónustukvaðir, sem PFS virtist vera að gera með tillögum sínum. Um væri að ræða sitt hvort matið. Það væri eðli virkrar samkeppni að aðilar fengju að ákveða verðlagningu sína m.t.t. mismunandi aðstæðna, kostnaðar, tekjumöguleika og annarra framtíðarforsendna. Nokkuð sem PFS mætti gefa gaum.

Afstaða PFS
PFS ítrekar að í kjölfar ítarlegra mats á samkeppnisaðstæðum hér á landi og í samræmi við tilmæli ESB frá 2013 um jafnræðiskvöð og kostnaðargreiningaraðferðir, og auka samráðs þar að lútandi, hefði PFS ákveðið að kveða fremur á um að Símasamstæðan stæðist ERT próf en kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu. Það hefði m.a. verið gert til að koma til móts við sjónarmið Mílu og Símans um að kvöð um kostnaðargreind verð gæti dregið úr fjárfestingarvilja samstæðunnar á landsbyggðinni. PFS er hins vegar ekki sammála því að verðkvöð á ljósleiðara Mílu muni draga úr fjárfestingarvilja keppinauta Mílu á viðkomandi mörkuðum.

Síminn teldi rétt að leggja áherslu á nokkur lykilatriði, sem nánari grein yrði gerð fyrir undir viðkomandi efnisþáttum í framhaldinu.

Í fyrsta lagi væri nauðsynlegt að taka það fram að sjónvarpsþjónusta Símans væri í boði yfir öll fjarskiptakerfi með sama hætti á öllum kerfum, þ.e. grunnþjónusta með afmörkuðum fjölda myndlykla. Þá væri það óumdeilt að enginn munur væri á þjónustunni m.t.t. gæða eftir

því á hvaða kerfi viðkomandi aðili væri, þ.e. lausn Símans óháð kerfi væri gagnvart neytandanum tæknilega fullnægjandi og skilaði bestu afköstum sem kostur væri á. Þar af leiðandi væri allt mat PFS á framboði á sjónvarpsþjónustu Símans rangt og þarfnaðist endurskoðunar. Verið væri að meta þróun til framtíðar og þyrfti þar af leiðandi að meta stöðuna eins og hún væri í dag. Þá væri það staðreynd að fjöldi erlendra aðila byði þjónustu á Íslandi og fjölmiðlarisinn Disney myndi byrja þjónustu sína á Íslandi 15. september 2020, þar sem viðskiptavinir gætu keypt þjónustu félagsins fyrir 6,99 evrur.

Í öðru lagi væri Síminn nánast búinn að semja við GR um bitastraumsþjónustu og hefði það óhjákvæmilega veruleg áhrif á mat PFS, sem byggði á því að slíkur samningur væri ekki fyrir hendi og virtist leggja til grundvallar að slíkur samningur yrði ekki undirritaður. Hefði það eðlilega áhrif á fjölda tenginga Mílu á svæði GR sem aftur, ætti að hafa áhrif á mat á stöðu GR. [...][1]

Í þriðja lagi væri þjónustuskilgreining PFS röng. Þannig væri engin rannsókn gerð á staðgöngu á mismunandi þjónustu, heldur væri því haldið fram að tilteknir þættir væru hluti af sama markaði en aðrir þættir útilokaðir, s.s. að xDSL væri hluti af sama markaði og ljósleiðari, en þjónusta um kapal væri það ekki. Þá væri internetþjónusta um farsímakerfi, s.s. 4G eða 5G, einfaldlega útilokuð án rökstuðnings. Bæri PFS að horfa til framtíðar í þessu sambandi, en það væri augljóst að svo væri ekki. Skorti einfaldlega gögn í greiningu PFS sem leiddi til þess að hún væri ómarktæk.

Í fjórða lagi væri vart hægt að deila um að markaðir fyrir fastlínuþjónustu væru landfræðilega aðgreindir og í reynd væru allir mælikvarðar uppfylltir hvað þetta atriði varðaði og í raun útilokað að halda því fram að markaðsskilyrði á starfssvæði GR eða Tengis væru að einhverju leyti lík aðstæðum á Austurlandi eða Vestfjörðum. Einföld og augljós atriði eins og markaðshlutdeild Tengis og GR á eigin starfssvæðum samanborið við önnur svæði væru hunsuð. Þyrfti í reynd ekki mikið fleiri vísbendingar um að Íslandi væri ekki einn markaður.

Í fimmta lagi væri greining PFS á samkeppni á smásölustigi og heildsölustigi ekki fyrir hendi og í þversögn við aðrar yfirlýsingar PFS um að gæði fjarskiptaþjónustu á Íslandi væru með því besta sem þekktist í heiminum á sama tíma og PFS segði einnig að verð á fjarskiptaþjónustu á Íslandi væri með því lægsta sem þekktist í heiminum. Það væri Símanum hulið hvernig unnt væri að halda því fram að virk samkeppni ríkti ekki þegar gæði og verð á Íslandi væru með því hagstæðasta sem neytendur í heiminum ættu kost á. Ef það væri ekki staðfesting á virkri samkeppni, þá væri óljóst hvað virk samkeppni væri. PFS tæki auk þess ekki fram hvaða skilgreiningu stofnunin legði til grundvallar hugtakinu virk samkeppni.

Í sjötta lagi leiddi hin ófullnægjandi rannsókn PFS til þess að rangar kvaðir væru lagðar á markaðinn sem hefðu í reynd enga þýðingu fyrir samkeppni á smásölumarkaði, nema þá skaðleg áhrif, þar sem aðgangur smásöluaðila og þar með neytenda á ljósleiðaratengingum víða um land myndi dragast saman vegna kvaðanna. Kvaðirnar ættu frekar að stuðla að því að aðilar myndu hraða ljósleiðaravæðingu, sérstaklega á stöðum þar xDSL þjónusta væri ríkjandi. Víða væri kvöðum aflétt þar sem aðilar hefðu náð samningum á viðskiptalegum forsendum án tillits til kvaða. Gæti PFS litið til slíkra fordæma í því skyni að hvetja Mílu til

[1] Fellt brott vegna trúnaðar, það sama á við um samskonar merkingu í textanum hér fyrir neðan.

þess að gera samninga um ljósleiðaravæðingu á viðskiptalegum forsendum um aðgang að ljósleiðarakerfi Mílu.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að Heimilispakki Símans hafi notið mikilla vinsælda frá haustinu 2015 þegar félagið hóf að bjóða upp á þann vöndul fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu, sem m.a. hefur að geyma efnisveituna Sjónvarp Símans Premium. Hafa önnur fjarskiptafyrirtæki átt í erfiðleikum með að leika þann vöruvöndul eftir. PFS komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 10/2018, dags. 3. júlí 2018, að Síminn hafi brotið gegn ákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga með því að efnisveita Símans beindi viðskiptavinum sínum að tengdum fjarskiptafyrirtækjum, þ.e. Mílu og Símanum. Héraðsdómur Reykjavíkur staðfesti þá ákvörðun PFS að hluta til með dómi sínum þann 1. júlí 2020. M.a. að Síminn hefði brotið gegn GR með því að ólínuleg myndmiðlun (Sjónvarp Símans Premium) hefði ekki verið í boði á ljósleiðaraneti GR heldur aðeins hjá Mílu á starfssvæði GR. Dómi þessum hefur nú verið skotið til Landsdóms og er dóms að vænta vorið 2021.

Haustið 2018 hóf Síminn að bjóða upp á aðgang að Sjónvarpi Símans Premium án tillits til undirliggjandi nets. PFS komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 27/2019, dags. 25. nóvember 2019, að slík lausn hefði ekki losað félagið undan broti gegn umræddu ákvæði fjölmiðlalaga. M.a. hefði viðskiptavinur þurft að leigja sérstakan myndlykil af Símanum til að njóta efnisins á undirliggjandi neti GR. PFS hefði hins vegar ekki getað fullyrt að umrætt brot hefði staðið yfir lengur en til byrjun október 2019 vegna þess að þá hefði Vodafone ekki viljað semja við Símann um dreifingu á umræddri myndveitu yfir IPTV kerfi Vodafone. Þá má þess geta að upptaka hefur verið lítil á sjónvarpsþjónustu Símans með umræddri tæknilausn eða rétt um [...] um áramótin 2020/2021. Síminn skaut þeirri ákvörðun til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála. Með úrskurði nefndarinnar var ákvörðun PFS ógilt þar sem nefndin taldi að PFS hefði ekki rökstutt með fullnægjandi hætti að ofangreindri myndlyklar tilheyrðu fjarskiptahluta Símans en ekki sjónvarpshluta félagsins. Nefndin tók hins vegar enga efnislega afstöðu til málsins. Í febrúar 2021 kynnti Síminn svo áform um að bjóða upp á umrædda efnisveitu og annað sjónvarpsefni Símans með OTT lausn án þess að viðskiptavinir þyrftu að leigja sérstakan myndlykil af Símanum, m.a. í gegnum Apple TV. Reiknað er með að innleiðingu þeirrar þjónustu ljúki haustið 2021.

Síminn og GR náðu í júlí 2020 samningum um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti GR. Sá aðgangur varð virkur seint í ágúst 2021. PFS mun í uppfærðri greiningu sinni freista þess að leggja mat á áhrif þessa samnings á líftíma greiningarinnar, en PFS hefur aflað sér gagna frá bæði Símanum og GR um líklegt umfang viðskiptanna á næstu árum. Hins vegar hefur Síminn ekki gert [...]. Ennfremur hefur Síminn ekki gert slíka samninga við aðila á borð við Snerpu eða Austurljós, sem lagt hafa ljósleiðara á sínum svæðum á Vestfjörðum og Austurlandi.

PFS hafnar því að hafa kastað til höndum varðandi mat á staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaraneta eða slíkra fastaneta og 4G eða 5G farneta. Í kjölfar samráðs þess sem birt var 30. apríl 2020 rannsakaði PFS þessa þætti betur og kallaði eftir ítarlegum upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum og lét framkvæma fyrir sig neytendakönnun til að kanna upplifun neytenda til þessara atriða. Sú aukna rannsókn breytti ekki afstöðu PFS til þessara atriða, þ.e. að staðganga sé milli kopar- og ljósleiðaraneta, en ekki milli slíkra fastaneta og ofangreindra farnetslausna. Þá telur PFS að kapalkerfi það sem Kapalkerfi rekur í Reykjanesbæ sé ekki

staðgönguþjónusta við kopar- eða ljósleiðaranet á markaði 3a, m.a. vegna þess að ekki er tæknilega hægt að bjóða upp á heimtaugaleigu um það kerfi. Það sama á við um markað 3b, þar sem útbreiðsla þess kerfis og upptaka á því, og þ.a.l. markaðshlutdeild Kapalvæðingar er mjög lítil á landsvísu og ekki heldur mjög há í umræddu sveitarfélagi. Náði kerfið til 3.842 rýma í Reykjanesbæ í árslok 2020 og er upptaka á kerfinu [...]. Internetþjónusta Kapalvæðingar sem veitt er yfir kapalkerfið tilheyrir hins vegar smásölumarkaði fyrir aðgang að interneti.

Varðandi athugasemd um að aðgreina ætti markaði landfræðilega er vísað til ítarlegrar umfjöllunar um það í köflum 5-7 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og sömu kafla hér síðar í þessu skjali um það atriði.

PFS fellst alls ekki á það að greining á samkeppni á smásölustigi og heildsölustigi sé ekki fyrir hendi eða ófullnægjandi. Frumdrögin og ekki síður uppfærð drög eftir framangreint auka samráð hafa að geyma ítarlega greiningu á bæði smásölu- og heildsölumörkuðum. Ekki er samasem merki milli þess að Ísland standi framarlega í Evrópu varðandi gæði og verðlagningu fjarskiptaþjónustu og að samkeppni sé virk hér á landi. Til að meta þessa þætti fer PFS eftir þeim leiðbeiningum sem framkvæmdastjórn ESB og ESA hafa birt, að teknu tilliti til aðstæðna hér á landi. Niðurstaðan hafi orðið sú að ekki ríki hér virk samkeppni, hvorki á smásölustigi né heildsölustigi. Vísast nánar til viðeigandi kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og hér síðar í skjali þessu.

Þá ítrekar PFS að stofnunin sé ekki sammála því að rangar kvaðir séu lagðar á markaðinn. PFS hefði að vísu í kjölfar auka samráðs horfið frá þeim áformum að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðaranet Mílu, en mæla þess í stað fyrir um að Símasamstæðan stæðist ERT próf. Hefði það m.a. verið gert til að koma til móts við athugasemdir Símasamstæðunnar þess efnis að kostnaðargreiningarkvöð gæti latt samstæðuna til frekari ljósleiðarauppbyggingar á landsbyggðinni. Ennfremur ítrekar PFS þá afstöðu sína að hvorki kostnaðargreiningarkvöð né ERT kvöð muni letja keppinauta samstæðunnar til slíkrar uppbyggingar. Auk þess hyggst PFS leggja til aukna og mun gegnsærri kvöð um aðgang að rörum- og lagnaleiðum Mílu á svæðum með minni samkeppni (ca. 30% af íbúum landsins).

SE tók fram að stofnunin hafi haft frumdrög PFS að markaðsgreiningu á umræddum mörkuðum til skoðunar. Fram kom að athugun SE á drögunum hefði einskorðast við skilgreiningu á viðkomandi þjónustu- eða vörumarkaði og landfræðilegum markaði og þeim þáttum sem ætla mætti að áhrif hefðu við mat á mögulegum aðgangshindrunum að mörkuðunum og nauðsynlegum álögðum kvöðum. Í drögunum væru umræddir markaðir skilgreindir fyrirfram í samræmi við hlutverk PFS. Í samræmi við þetta hlutverk hefði PFS metið aðstæður á þessum mörkuðum og þróun frá síðustu greiningu og líklega þróun næstu árin. SE gerði ekki athugasemdir við þá þætti draganna sem stofnunin hefði tekið til skoðunar og taldi að greiningin væri að þessu leyti vel unnin og þjónaði markmiðum sínum.

SE tók það hins vegar fram að stofnunin hefði það hlutverk að beita ákvæðum samkeppnislaga á fjarskiptamarkaði. Niðurstaða SE um skilgreiningu markaða og stöðu fyrirtækja réðist af atvikum í hverju máli fyrir sig. Það ætti m.a. við um möguleg tengsl milli ólíkrar fjarskiptaþjónustu og áhrif af stöðu aðila á mismunandi sölustigum. Í ljósi þessa væri SE, eðli málsins samkvæmt, ekki bundið af þeirri aðferðafræði og þeim ályktunum sem fram kæmu í

drögunum, þegar það tæki í framtíðinni hugsanlega til meðferðar mál er vörðuðu umrædda markaði.

Afstaða PFS
PFS telur að ofangreindar athugasemdir SE styrki markaðsgreiningardrög SE, en telur ekki ástæðu til að fjalla nánar um þær.

2 Skilgreining viðkomandi þjónustumarkaða

SE telur að nálgun PFS við skilgreiningu viðkomandi smásölu- og heildsölumarkaða vera rökrétta, þ.e. að aðstæður á smásölustigi og hvernig viðskiptavinir Mílu (t.d. Síminn) hagi vöruþróun sinni og smásölustarfsemi gagnvart endanotendum (neytendum), geti verið til marks um eftirspurnarstaðgöngu og viðskiptamynstur sem líta þurfi til við skilgreiningu á vöru- eða þjónustumarkaði.

Taldi SE skipta máli í því samhengi að þjónustuveitendur líkt og Síminn, sem væri að því er virtist stærsti viðskiptavinur Mílu, og líklega stærsti kaupandi heimtauga annars vegar og bitastraumsþjónustu hins vegar í heildsölu á íslenskum fjarskiptamarkaði, seldu aðgang að heimtaugum í smásölu til notenda gegn greiðslu línugjalds. T.d. hefði Síminn, eftir því sem SE kæmist næst, ekki gert neinn greinarmun á því í smásölustarfsemi sinni, hvort endurseldar heimtaugar væru á ljósleiðara eða koparneti, hvorki í verðlagningu, markaðssetningu eða öðrum viðskiptakjörum til endanotenda. Þvert á móti hefði SE orðið þess áskynja að fyrirtækið hefði byggt á því í söluherferðum sínum undanfarin ár að staðganga væri milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga.

Þessu til viðbótar teldi SE að vísbendingar væru um að samkeppni væri verulega takmörkuð í smásölu á heimtaugaaðgangi þegar litið væri til þess að lítil sem engin verðsamkeppni hefði verið um línu- eða aðgangsgjöld undanfarin ár.

Hvað varðaði smásölu á internetþjónustu hjá Símanum og hjá öðrum smásölufyrirtækjum, þá virtist heldur enginn greinarmunur vera gerður á því í verðskrá þessara fyrirtækja til neytenda, hvort smásöluþjónustan væri afhent með ljósleiðaratækni eða xDSL tengingu um koparnet. Smásöluverð internettenginga virtist þannig ávallt vera hið sama óháð tækni aðgangskerfis eða heimtaug, í þessu tiltekna samhengi.

Ofangreind atriði styddu að mati SE þá frumniðurstöðu PFS í drögum að markaðsgreiningu að internettengingar um koparnet og ljósleiðara tilheyrðu sama þjónustumarkaði, sbr. málgrein 160 í frumdrögunum.

Afstaða PFS

Ofangreindar athugasemdir SE styðja eindregið þá niðurstöðu PFS að staðganga sé til staðar milli kopar- og ljósleiðaraneta á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. SE tekur undir meginályktanir sem PFS dregur af aðstæðum á viðkomandi mörkuðum og mat PFS á staðgöngu. Nánar er fjallað um staðgöngu og afmörkun þjónustumarkaða í köflum 3 og 4 hér að neðan, í sömu köflum uppfærðra frumdraga (viðauki A), sem og í köflum 2 og 3 í viðauka C, er fjallar um auka samráð PFS.

GR telur að skoða þurfi markaðinn í heild m.t.t. staðgönguvara, bæði á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Staðganga milli ljósleiðara- og kopartenginga er til staðar eins og áður hefur verið og hefur keðjustaðganga (e. chain of substitution) ekki verið rofin varðandi umræddar fasttengingar. Það má m.a. sjá af nýtingarhlutfalli GR, þar sem félagið er eitt með ljósleiðara, en þar er markaðshlutdeild

félagsins langt frá því að vera 100%, enda er þjónusta um kopar einnig í boði á umræddum svæðum, sbr. Seltjarnarnes sem dæmi.

GR tekur því undir með PFS að internettengingar sem veittar eru yfir ljósleiðara og kopar séu á sama markaði. Þó um sé að ræða mismunandi tæknilausnir, breytir það engu um að efni og inntak þeirrar þjónustu til neytenda, sem veitt er yfir þessi mismunandi tæknilegu kerfi, er það sama. Þannig mun bæði ljósleiðari og kopar enn um sinn veita þjónustu sem skilar til notanda internettengingu að þannig gæðum að keðjustaðganga er þeirra á milli.

Þetta mætti vel sjá á þeim svæðum þar sem GR ætti ljósleiðara en Míla ekki. Þó að eingöngu væri í boði ljósleiðari frá GR þá veldi stór hluti neytenda samt enn þjónustu yfir koparheimtaugar, bæði í gegnum Símann en einnig í gegnum önnur fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði.

Í dag væri ekki sá grundvallarmunur á þjónustu yfir kopar- og ljósleiðaranet sem ætti að valda því að þessar tæknilegu útfærslur fælu í sér aðgreinda markaði. Þetta væri sama afstaða og nánast allar eftirlitsstofnanir í Evrópu hefðu komist að. Engar þær aðstæður væru uppi á Íslandi að mati GR sem leiða ættu til annarrar niðurstöðu, enda sæist þetta skýrt af því að markaðsaðilar á smásölustigi legðu enga áherslu á þá tækni sem notuð væri til að veita internet- og fjarskiptaþjónustu, heldur legðu áherslu á efni, gagnamagn og áskriftarverð.

Breiðbandstengingar yfir kopar með xDSL og ljósleiðaratengingar væru því staðgönguvörur fyrir notendur á smásölumörkuðum.

Afstaða PFS
Ofangreindar athugasemdir GR styðja niðurstöðu PFS um staðgöngumat og skilgreiningu þjónustumarkaða. Sérstaklega er vert að hafa í huga að þar sem GR rekur eina ljósleiðaranetið, s.s. á Seltjarnarnesi, er ennþá hluti neytenda sem kýs að kaupa þjónustu um koparheimtaugar. Þrátt fyrir að rúmlega 10 ár séu síðan að GR lauk við ljósleiðaraútbreiðslu Seltjarnarness og að Míla hefði hafið þar ljósleiðaraútbreiðslu í þó nokkrum mæli, voru ennþá um [...]% internettenginga þar um kopar í árslok 2020. Nánar er fjallað um staðgöngu og afmörkun þjónustumarkaða í köflum 3 og 4 hér að neðan, í sömu köflum uppfærðra frumdraga (viðauki A), sem og í köflum 2 og 3 í viðauka C, er fjallar um auka samráð PFS.

Tengir segist heilt yfir sammála og samþykkur þeim niðurstöðum sem PFS kemst að í frumdrögum sínum í kjölfar ítarlegrar markaðsgreiningar og segist ekki sjá ástæðu til að rengja þær. Ætti það m.a. við um skilgreiningar á viðkomandi heildsölumörkuðum, sem væru hvort tveggja markaðir sem Tengir stundaði viðskipti á.

Afstaða PFS
Athugasemd Tengis styður skilgreiningu PFS á viðkomandi þjónustumörkuðum.

Míla tekur fram að útgangspunktur PFS við skilgreiningu á viðkomandi mörkuðum væri sú skilgreining sem fram kæmi í tilmælum ESA. Væri þar réttilega bent á, samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdarstjórnar ESB um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum

markaðsstyrk, að upphafspunktur allra greininga skyldi vera mat á viðkomandi smásölumörkuðum, m.t.t. eftirspurnarstaðgöngu og eftir atvikum framboðsstaðgöngu, út frá sjónarhóli endanotenda og með hliðsjón af þróun markaðarins „fram á við“. Vísaði Míla m.a. til töluliða 12-15 í tilmælum ESA frá 2016 um viðeigandi vöru- og þjónustumarkaði.

Það hvort samkeppni væri talin nægilega virk á smásölumarkaðnum, með hliðsjón af framtíðarþróun (e. forward-looking perspective), og án kvaða, réði því svo hvort nauðsynlegt væri að meta heildsölumarkaðinn, og þá með hliðsjón af mögulegum kvöðum. Líkt og fram kæmi í tilmælunum væri markmið slíkra kvaða að tryggja samkeppni til framtíðar á smásölustigi endanotendum til hagsbóta, sbr. tölulið 7 í tilmælunum. Að sama skapi væri þannig gert ráð fyrir að slíkar kvaðir væru eingöngu settar á mörkuðum þar sem ekki fyrirfyndist virk samkeppni, þ.e. á mörkuðum þar sem eitt eða fleiri fyrirtæki væri skilgreint með umtalsverðan markaðsstyrk, og ljóst væri að ákvæði samkeppnislaga væru ein og sér ekki fullnægjandi til að ná utan um vandamálin, sbr. tölulið 11 í tilmælunum.

Þrátt fyrir að í tilmælum ESA, svo og öðrum leiðbeiningum sem PFS vísaði eftir atvikum til í frummatinu, þ.á.m. erlendum fordæmum, væri að finna ákveðnar vísbendingar sem hægt væri að hafa til hliðsjónar við markaðsgreiningar, breyttu ofangreind gögn ekki því að hið landsbundna eftirlitsstjórnvald yrði hverju sinni að leggja *sjálfstætt mat* á smásölu- og heildsölumarkaðinn í viðkomandi landi, með hliðsjón af þeim *aðstæðum* sem fyrirfyndust þar, svo sem m.t.t. hegðunar endanotenda og fjarskiptafyrirtækja, staðgöngu og annarra atriða, enda lægi í augum uppi að viðkomandi stjórnvald hefði ekki forsendur til þess að taka afstöðu til þess hvort aðstæður væru „sambærilegar því sem gerðist og gengi innan EES-svæðisins eða ekki“, án *slíkrar sjálfstæðrar rannsóknar* á markaðsaðstæðum í viðkomandi landi.

Það væri mat Mílu að PFS hefði í fyrirliggjandi frummati *ekki fullnægt* rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga, sbr. einnig tilmæli ESA og leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar, m.a. við mat á sérstökum aðstæðum á íslenska markaðnum og takmarkaðri staðgöngu milli ólíkra aðgangsleiða. Frummatið að þessu leyti, svo og síðari umfjöllun um nauðsyn álagningar kvaða, væri því haldið verulegum annmörkum, sem PFS yrði að leiðrétta og/eða í öllu falli taka til mun ítarlegri rannsóknar.

Afstaða PFS

PFS telur að frumdrögin byggi á fullnægjandi rannsókn PFS. PFS framkvæmdi ítarlega skoðun á aðstæðum hér á landi og kallaði m.a. eftir viðamiklum upplýsingum frá markaðsaðilum sem brotnar voru niður eftir sveitarfélögum. Rannsókn PFS við framkvæmd þessarar greiningar er ekki síðri en þær rannsóknir sem framkvæmdar hafa verið í fyrri greiningum stofnunarinnar sem fengið hafa staðfestingu hjá Eftirlitsstofnun EFTA og eftir atvikum hjá úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála. Í raun og veru er þetta ítarlegasta greining sem PFS hefur nokkru sinni framkvæmt. PFS hefur þó brugðist við gagnrýni sem sett var fram af hálfu Mílu og Símans og aflað enn frekari gagna. Þar á meðal hefur PFS látið framkvæma neytendakönnun sem m.a. varpar ljósi á það hvaða þættir ráða vali neytenda á internetþjónustuaðila og vilja neytenda til þess að færa sig á milli mismunandi aðgangsneta, og nýtist við staðgöngumat milli kopars og ljósleiðara. Þá hafa spurningalistar verið sendir til markaðsaðila til þess að afla nánari upplýsinga um ýmis atriði. Nánari grein er gerð fyrir rannsókn PFS í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðeigandi köflum hér á eftir.

3 Samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði fasts aðgangs og breiðbandsþjónustu

3.1 Almennt

3.1.1 Aðgengi, útbreiðsla, fjöldi viðskiptavina og línugjald

SE telur að vísbendingar væru um að samkeppni væri verulega takmörkuð í smásölu á heimtaugaaðgangi þegar litið væri til þess að lítil sem engin verðsamkeppni hefði verið um línu- eða aðgangsgjöld undanfarin ár.

Afstaða PFS
PFS tekur undir að vísbendingar séu um takmarkaða samkeppni á þessum vettvangi. Línugjald er viðbótargjald sem hvergi er auglýst sem sérstök vara. Hækkun þess má telja að sumu leyti lítið sýnilega fyrir neytendum og fjarskiptafyrirtækin virðast fylgja hækkunum hvers annars. Í byrjun árs 2021 hóf Síminn þó að auglýsa internetþjónustu staka og í pökkum með umræddu línugjaldi inniföldu í heildarverðinu. Á reikningum Símans er línugjaldið þó ennþá aðskilinn liður.

Nova vísar til málsgreina 33-36 þar sem m.a. kemur fram að kaupum á sítengdri internetþjónustu fylgi viðbótarkostnaður í formi línugjalds/aðgangsgjalds sem innheimt sé á smásölustigi. Nova teldi að skortur væri á gagnsæi þegar litið væri á að internetþjónusta væri „grunnþjónusta“ sem alltaf þyrfti að greiða fyrir væri aðgangstenging notuð, en þannig virtist málum háttað hjá Mílu/Símanum. Þannig kæmi t.d. fram í dæmum sem SE greindi frá í ákvörðun nr. 25/2020 að viðskiptavinur greiddi alltaf fyrir internetþjónustu ef viðkomandi væri að nýta aðgangstengingu. T.d. væri hægt að vera aðeins með IPTV þjónustu (ekkert internet) en samt sem áður þyrfti að greiða fyrir umrædda internet grunnþjónustu. Engin af þjónustunum ætti að tilheyra aðgangstengingu til að gera gagnsæi og samanburð enn skýrari.

Afstaða PFS
PFS tekur undir að telja megi að skortur sé á gagnsæi hvað línugjald varðar. Hvað bitastraumsverðskrá Mílu varðar hagar Míla því þannig, hvað IPTV og VoIP strauma varðar, að þeir eru viðbætur við internetnetstrauminn. Þjónustuaðili á vettvangi IPTV og VoIP getur því ekki selt neytanda þá þjónustu sína nema internetflutningur sé einnig keyptur. Eins og Nova bendir á þá verður þjónustuaðilinn að greiða fyrir heildsöluflutning á interneti sem ekki er notaður til að fá aðgang að IPTV flutningi, vegna heimilis sem kaupir einungis sjónvarp en ekki internet. Þann kostnað verður svo að endurheimta hjá notanda.

Míla bendir á að í upptalningu ljósleiðaravæddra þéttbýlisstaða í málsgrein 27, að VDSL sé einnig í boði á þeim stöðum.

Afstaða PFS
Það er rétt, og hvergi er sagt að þessi staðir hafi ekki aðgang að VDSL.

Míla bendir á að samkvæmt mynd 3.3 við málsgrein 35, þá virtist Síminn á síðustu 3-4 árum ekki hafa verið frumkvöðull verðbreytinga á línugjaldi. Ekki væri hægt að sjá þetta lengra aftur í tímann, þar sem inn á myndina vantaði slík gögn fyrir Vodafone. Að bera saman listaverð fyrir heimtaugar hjá Mílu og GR væri mjög hæpinn samanburður. Míla veitti enga afslætti af þessum gjöldum til viðskiptavina sem væru fjarskiptafyrirtækin á smásölustiginu. Hins vegar hefði GR lengi vel gjaldfært endanotendur beint, en hefði nú horfið frá því og gjaldfærði þjónustuveitendur nú fyrir heimtaugina. Míla hefði vissu fyrir því að stóru þjónustuveitendurnir nytu afslátta eftir að þau hefðu byrjað að innheimta heimtaugina. Leiða mætti að því líkum að við breytingu á gjaldfærslunni hefði GR hækkað listaverðið ríflega til að búa til svigrúm fyrir afsláttakjör til þjónustuveitenda, svo koma mætti í veg fyrir tekjutap vegna breytingarinnar.

Afstaða PFS
Rétt er að samanburður smásöluverða og heildsöluverða segir ekki alltaf alla söguna, því smásali bætir ýmsum virðisauka við vöruna. Ekki verður tekið undir vangaveltur um listaverð og afsláttarkjör, en einnig má leiða að því líkum að reynslumikil fyrirtæki skoði vel hvert raunverð er á aðföngum til rekstrarins og láti ekki há listaverð og mikla afslætti skekkja ákvarðanatöku sína. Þó má geta þess að þegar fjarskiptafyrirtækin innheimta aðgangsgjöld af neytendum í stað GR er ljóst að kostnaður vegna innheimtunnar færist frá GR til fjarskiptafyrirtækjanna. Því fær PFS ekki séð að það sé óeðlilegt ef fjarskiptafyrirtækin greiði lægra gjald fyrir hverja heimtaug en þegar innheimt er beint af hverjum neytanda.

3.1.2 Framboð, verð og markaðshlutdeild á smásölumarkaði

Nova vísaði til málsgreinar 38 þar sem m.a. kæmi fram að Síminn væri stærsta fyrirtækið á internetþjónustumarkaði. Nova tók fram að á sama tíma og Síminn væri að vaxa ætti sér einnig stað mjög mikill flutningur/umbreyting í tækni, þ.e. frá eldri tengingum yfir á ljósleiðara Mílu, sem yrði að teljast enn meiri styrkur þjónustunnar og til þess fallinn að herða enn sókn Mílu sem og Símans á smásölumörkuðum.

Afstaða PFS
Hér bendir Nova á þann punkt sem PFS nefnir í málsgrein 59 í frumdrögunum, sbr. mynd 3.11, sem sýnir fjölda viðskiptavina með ljósleiðaratengingar undanfarin ár. Þar kemur fram að Síminn virðist vera að vaxa hraðast fyrirtækja á þeim geira markaðarins sem einnig vex mest.

Síðan umrædd frumdrög fóru í samráð þann 30. apríl 2020, hefur Síminn samið við GR um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR. Þjónusta Símans hófst á neti GR seint í ágúst 2021. Búast má við því að Síminn muni með því, og að öðru óbreyttu, auka markaðshlutdeild sína enn frekar. Hún var rúmlega 46% í árslok 2020, og ekki er ólíklegt að hún fari yfir 50% á líftíma greiningarinnar.

Að sama skapi er líklegt að umtalsverður hluti viðskiptavina Símans sem verður á neti GR muni koma af neti Mílu, en ennfremur er ljóst að Síminn mun væntanlega einnig sækja sér viðskiptavini sem þegar eru á neti GR hjá öðrum þjónustuveitendum. PFS gerir þó ekki ráð fyrir öðru en að markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum verði áfram yfir 50% undir lok líftíma greiningarinnar. Þá gæti ýmis önnur þróun styrkt markaðshlutdeild Mílu á líftíma greiningarinnar, en ekki er útilokað að fyrirtæki á borð við Vodafone og Hringdu, og jafnvel Nova, færi viðskipti sín að hluta eða öllu leyti til Mílu, eða leggi meiri áherslu á að nýir viðskiptavinir fari á net Mílu í stað nets GR, enda eru fyrirtækin ekki bundin í viðskiptum við GR. Umræddir þjónustuveitendur eru í dag í viðskiptum við bæði GR og Mílu, þótt meirihluti viðskipta þeirra sé um net GR.

Míla bendir á, vegna málsgreinar 40, að Nova hefði vaxið hratt frá 2016 og að ætla mætti að markaðshlutur félagsins væri um 12-15%. [...] Míla benti einnig á að þessi vöxtur virtist vera að miklu leyti á kostnað Vodafone.

Afstaða PFS

Nova var komið með 14,7% markaðshlutdeild í árslok 2020 og hefur því hlutdeild fyrirtækisins vaxið hratt frá 2016, þegar félagið hóf að bjóða upp á internetþjónustu um fastanet. Frá árinu 2017 hefur markaðshlutdeild Vodafone hins vegar lækkað úr 36,8% í 27,7% í árslok 2020. Á því tímabili hefur markaðshlutdeild Símans hins vegar hækkað úr 45,9% í 46,3%. Hlutdeild Hringdu hefur vaxið lítillega úr 7,3% í 8,6% á tímabilinu. Því er ljóst að Nova hefur fyrst og fremst verið að taka frá Vodafone. PFS gerir ekki ráð fyrir að vöxtur Nova á þessum markaði verði mikill á líftíma greiningarinnar. Jafnvel gæti markaðshlutdeild félagsins lækkað á líftíma greiningarinnar ef Síminn tekur mikið frá félaginu þegar Síminn byrjar að bjóða þjónustu sína á neti GR.

Það er rétt hjá Mílu að Nova hefur fyrst og fremst keypt heildsöluafurðir af GR, en félagið verslar þó einnig um [...]% af tengingum sínum af Mílu. GR hefur enga tryggingu fyrir því að Nova auki ekki viðskipti sín við net Mílu á kostnað nets GR á líftíma greiningarinnar, frekar en við á varðandi Vodafone og Hringdu, sem í dag eru einnig bæði á netum GR og Mílu.

PFS bendir einnig á að hlutdeild „annarra“, þ.e. þeirra internetþjónustuaðila sem ekki ná 5% hlutdeild hefur nærri helmingast síðan 2017 og var 2,8% samtals í árslok 2020. Internetþjónustumarkaðurinn virðist því vera að samþjappast í samkeppni milli fjögurra aðila þar sem tveir eru áberandi stærstir, Síminn þó mun stærri en Vodafone, og Síminn hefur verið vaxandi eða að minnsta kosti að halda sínum hlut en hinn, Vodafone, hefur farið verulega minnkandi á síðustu árum.

Míla vísar til málsgreinar 49 og bendir á að í tilboði Nova sé ekki gerður greinarmunur á því hvort tengingin sé með ljósleiðara eða 4.5G. Einnig að aðeins sé í boði ljósleiðari frá GR.

Afstaða PFS

Það er rétt að Nova hefur kosið, í markaðssetningu til neytenda, að bjóða tengingar um net GR. Fyrirtækjaþjónusta Nova, sem á rætur að rekja til kaupa Nova á Símafélaginu, býður tengingar um net Mílu meðal annarra, og í dag eru um [...]% tenginga Nova á neti Mílu. GR

hefur enga tryggingu fyrir því að félagið færi sig ekki í auknum mæli af neti GR yfir á net Mílu á líftíma greiningarinnar. Um staðgöngu vísast til svara í kafla 4.2.3.

Nova vísaði til málsgreinar 59 þar sem fjallað er um vöxt Nova í ljósleiðaratengingum. Nova kveðst hafa hafið starfsemi á ljósleiðaramarkaði í apríl 2016. Síminn hefði fljótlega brugðist við þeirri samkeppni með markaðsfærslu, einkum í formi vöndlunar og frítilboða, sem Nova teldi ekki standast skoðun, bæði í ljósi ákvörðunar SE nr. 25/2020 og 11. gr. samkeppnislaga. Áhersla Símans á slíka markaðsfærslu hefði síðar vaxið verulega og tæki til allra þjónustuþátta þar sem Síminn og Nova ættu í samkeppni.

Afstaða PFS

Samkeppni á neytendamarkaði virðist hafa snúist fyrst og fremst um pakkalausnir síðustu árin. Þetta kemur einnig vel fram í neytendakönnun PFS frá október 2020 þar sem fram kemur að 71% heimila sem hafa internetþjónustu kaupa hana sem hluta af pakka. Einnig eru pakkalausnir hátt á lista þeirra atriða sem skiptu máli hjá þeim sem skipt hafa um þjónustuaðila á síðustu 12 mánuðum áður en könnunin var gerð. Sérstaklega virðist það eiga við um þá sem færa sig yfir til Símans, en 31% þeirra svarenda nefndu pakkalausnir sem ástæðu skiptanna, en verð var helsta ástæða skipta til Vodafone, Hringdu og Nova.

Ljóst er að Heimilispakki Símans, sem inniheldur bæði fjarskiptaþjónustu og sjónvarpsefni, auk ívilnandi kjara varðandi gagnamagn til þeirra fjölskyldumeðlima sem eru með farsímaþjónustu hjá Símanum, hefur náð mikilli hylli á markaði. Það styrkir stöðu Símans á smásölumarkaði og Mílu á heildsölumarkaði, þar sem þjónusta Símans hefur t.d. ekki verið í boði á neti GR fram til þessa. Með samningi Símans og GR frá júlí 2020 breyttist það í ágúst 2021 þegar Síminn byrjaði að bjóða þjónustu sína á neti GR. Ekki er þó reiknað með að stórt hlutfall viðskiptavina Símans muni verða á neti GR við lok líftíma þessarar greiningar. Samkvæmt samningnum er gert ráð fyrir að hlutfallið verði [...]% við lok líftíma greiningarinnar, en ljóst er að töluvert hlutfall þeirra viðskiptavina verða viðskiptavinir sem fyrir eru á neti GR og koma því ekki af neti Mílu.

Það er svo í höndum SE að rannsaka mál er varða mögulega misbeitingu Símans á mögulegri markaðsráðandi stöðu félagsins á smásölumörkuðum. Ofangreind ákvörðun SE nr. 25/2019 varðaði brot á sátt SE og Símasamstæðunnar og var staðfest að hluta með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2020, dags. 13. janúar 2021.

Síminn sagði að þróun í internetþjónustu síðastliðin ár væri með þeim hætti að vart væri hægt að halda því fram að virk samkeppni ríkti ekki. Verðlagning hefði lækkað og gæði hefðu aukist samkvæmt heimildum Hagstofunnar. Væri ekki hægt að deila um þessar staðreyndir.

Samkvæmt mælingum Hagstofunnar hefði vísitala neysluverðs hækkað um 14,5% frá byrjun árs 2015, en vísitala internetþjónustu hefði lækkað um 30%. Vart væri hægt að segja að það væri vísbending um skort á samkeppni í smásölu.

Næst væri unnt að líta til gæða þjónustunnar og þá væri besti mælikvarðinn að horfa á hraða tenginga. Aðrar upplýsingar um gæði tenginga lægju ekki fyrir. Árið 2015 hefðu ljósleiðaratengingar verið 27,5% af tengingum en hlutfallið hefði verið komið upp í 62,8%

árið 2019. Varðandi útbreiðslu á ljósleiðaratengingum blasti við að í dag hefðu yfir 80% heimila aðgang að ljósheimtaugum.

Í frétt PFS, dags. 6. júlí 2020, kæmi fram að stofnunin myndi áfram standa vörð um heilbrigða samkeppni á fjarskiptamarkaði, en verð á fjarskiptaþjónustu á Íslandi væri með því lægsta sem þekktist.

Það væri ljóst að þarna færi ekki saman hjá PFS umfjöllun í markaðsgreiningu og því sem væri í raun og veru. PFS viðurkenndi að verð á fjarskiptaþjónustu á Íslandi væri með því lægsta sem þekktist. Þar af leiðandi ætti Síminn eðlilega í erfiðleikum með að skilja fullyrðingar PFS um að virk samkeppni ríkti ekki á fjarskiptamörkuðum. Væri PFS þannig í mótsögn við sjálfa sig.

Annað sem kæmi reyndar fram í markaðsgreiningu PFS væri að útbreiðsla ljósleiðara væri einnig með því besta sem þekktist. Það ætti að vera vísbending um virka samkeppni.

Staðan væri sú að á Íslandi fengju neytendur bestu gæðin sem þekktust á lægsta verði sem þekktist. Hvernig það mætti vera að samkeppni væri ekki virk væri Símanum einfaldlega hulið, enda væri augljóst að PFS fullyrti þar gegn betri vitund.

Þannig væri sannað að markaðsgreining PFS endurspeglaði ekki raunveruleikann. Þegar af þessari ástæðu hlyti PFS að afturkalla greiningu sína og byrja frá grunni. Framkvæma þyrfti rannsókn á samkeppni á markaðnum, sem hefði ekki verið gert. Verð fyrir internetþjónustu hér á landi hefði farið stöðugt lækkandi frá 2015. Benti Síminn PFS einnig á að kanna verð á þjónustu á Norðurlöndunum, sem gæfi sterklega til kynna að verðlagning á markaði væri mun lægri hér á landi.

Framangreind verðlagning á þjónustu fengist ekki með óvirkri samkeppni. Hefði PFS þar með sannað að það væri virk samkeppni á mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu, þótt stofnunin vildi nú halda öðru fram í þeim tilgangi að viðhalda verkefnum sínum, yfirstýra markaðinum af hlutdrægni sinni og leggja auknar kvaðir á Símasamstæðuna. Þá mætti benda á innkomu Nova á höfuðborgarsvæðinu en á nokkrum árum hefði félagið náð um 20% hlutdeild sem skilaði félaginu um 2,5 milljörðum króna í viðskipti. Sú staðreynd væri ekki vísbending um miklar aðgangshindranir, nema síður væri. Félagið gæti einnig auðveldlega aukið fjölda tenginga með því að bjóða internetþjónustu um allt land, en kysi af einhverjum ástæðum að gera það ekki. Nova væri það fyrirtæki sem náð hefði flestum viðskiptavinum árið 2019. Þar af leiðandi væri ekki hægt að halda því fram að aðgangshindranir væru miklar.

Varðandi frekari umfjöllun um litlar aðgangshindranir mætti benda á að Vodafone hefði í samrunaskrá sinni vegna kaupa á rekstri 365 miðla hf. (sbr. ákvörðun SE nr. 42/2017, málsgrein 399) sagt að *„aðgangshindranir að fjarskiptamarkaðnum væru litlar og þá sérstaklega vegna breyttrar og aukinnar þjónustu frá heildsölunum Mílu og GR.“* Leggja yrði til grundvallar að um væri að ræða yfirlýsingu Vodafone gagnvart SE og þannig væri ljóst að hún væri ekki röng, nema PFS tækist að sanna annað með gögnum sem áður hefðu ekki komið fram.

Við greiningu á því hvort samkeppni væri virk, væri eðlilegt að líta til atriða sem samkeppni leiddi af sér, þ.e. lægra verð, aukin gæði þjónustu og nýsköpun. Hefði PFS ekki litið til neinna af þessum atriðum. Greining PFS væri þannig í andstöðu við 10. gr. stjórnsýslulaga. Gæti PFS af þeirri ástæðu ekki lagt hana til grundvallar og skoraði Síminn á PFS að endurskoða

afstöðu sína og afturkalla skjal sitt m.t.t. þeirrar staðreyndar að verð á fjarskiptaþjónustu væri með því besta sem þekktist og gæði einnig.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að stofnunin hefur framkvæmt ítarlega greiningu á samkeppnisaðstæðum hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum, sbr. kafla 8 og 9, og tengdum smásölumarkaði í kafla 3, í uppfærðri greiningu (viðauki A) og var niðurstaðan sú að Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum og að ekki sé virk samkeppni á tengdum smásölumarkaði. Þar af leiðandi getur ekki verið virk samkeppni á viðkomandi mörkuðum. Vísast ennfremur til fyrri svara í kafla þessum og í kafla 8 og 9 í skjali þessu varðandi svör PFS við fjölmörgum athugasemdum Símasamstæðunnar er tengjast því mati.

Verð fyrir internettengingar og gæði þeirra geta ekki einangrað varpað ljósi á samkeppnisstöðuna, né heldur útbreiðsla ljósleiðaraneta. Það gæti hugsast að fjarskiptafyrirtæki sé í einokunarstöðu eða allt að því og samt séu verð hagstæð, gæði mikil og ljósleiðaraútbreiðsla mikil. Ljóst er að í slíku dæmi getur ekki verið virk samkeppni. PFS tekur þó undir með Símanum að lág verð, mikil gæði og mikil ljósleiðaraútbreiðsla geti gefið vísbendingar um samkeppni og jafnvel virka samkeppni. Rétt er að benda á að Síminn er að lýsa aðstæðum á smásölumarkaði þar sem undirliggjandi heildsölumarkaðir eru undir margvíslegum kvöðum. PFS ber að horfa til þess hvernig staðan væri ef ekki væru til staðar kvaðir á viðkomandi heildsölumörkuðum. Eins og að ofan greinir leiddi ítarleg greining PFS ekki í ljós að virk samkeppni væri ríkjandi á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi, né á tengdum smásölumarkaði. Þá hafnar PFS því alfarið að hafa ekki horft til þessara atriða í greiningu sinni.

PFS bendir ennfremur á að verðlækkun fyrir fjarskiptaþjónustu er hluti af alþjóðlegri þróun sem átt hefur sér stað á síðustu árum og er því alls ekki einstök fyrir Ísland. Það sama má segja um aukin gæði og útbreiðslu háhraðaneta. Þá hafnar PFS því að eitthvað misræmi sé milli umræddrar markaðsgreiningar og umfjöllunar PFS á öðrum vettvangi eða að markaðsgreiningin endurspegli ekki raunverulegar samkeppnisaðstæður hér á landi. Ennfremur hafnar PFS því alfarið að hafa ekki rannsakað málið með fullnægjandi hætti, og hefur PFS ítarlega svarað sambærilegum athugasemdum Símasamstæðunnar á öðrum stöðum í þessu skjali.

PFS getur því ekki tekið undir það að útbreiðsla, gæði og verðlagning ein og sér sé mælikvarði á stöðu samkeppni á fjarskiptamarkaði. Í þessu samhengi má benda á, þó að það sé þessari greiningu óviðkomandi, að á árunum fyrir afléttingu einkaréttar sýndu ársfjórðungslegar skýrslur Teligen að verð Pósts og Síma fyrir talsímaþjónustu til heimila voru einna lægst innan OECD að teknu tilliti til kaupmáttar og útbreiðsla koparlínukerfisins til allra heimila landsins eða svo gott sem.

Verðsamanburður ITU sem PFS hefur litið til síðustu ár hefur ekki sýnt að smásöluverð internetþjónustu sé sérstaklega lágt hér á landi, þó karfa ýmissar fjarskiptaþjónustu heimila og fyrirtækja hafi komið vel út í alþjóðlegum samanburði.

T.d. má nefna að árið 2016 var Ísland í 22 sæti í Evrópu, þegar miðað er við kaupmátt (PPP$) og skattar meðtaldir, fyrir verð á 1GB internetþjónustu af 44 ríkjum og er þá litið til allrar Evrópu, ekki einungis EES svæðið. Árið 2017 var Ísland í 16. sæti, því 15. árið 2018, en frá þeim tíma er miðað við 5GB gagnamagn og svo því 41. árið 2019, en það ár hóf ITU að taka línugjaldið til greina sem hluta internetþjónustunnar, enda nauðsynlegt að greiða gjaldið svo hægt sé að fá aðgang að internetþjónustu. Er þá Ísland orðið eitt dýrasta land í Evrópu fyrir 5GB internetþjónustu.

Heimild: https://www.itu.int/net4/itu-d/ipb/

Þá bendir Síminn á að árangur Nova bendi til þess að hér séu ekki miklar aðgangshindranir fyrir hendi og að Vodafone hafði einnig staðfest það í aðdraganda sameiningar félagsins og 365 á árinu 2017. PFS vísar til fleiri svara í skjali þessu varðandi árangur Nova og minnir á að hann hefur ekki verið á kostnað Símans, sem haldið hefur sinni sterku stöðu þrátt fyrir umræddan árangur Nova. Nova hefur fyrst og fremst höggvið skarð í markaðshlutdeild Vodafone á síðustu árum. Þá geta umrædd ummæli Vodafone í aðdraganda umræddrar sameiningar ekki ein og sér skorið úr um hvort hér ríki virk samkeppni á umræddum heildsölumörkuðum, né tengdum smásölumarkaði. Þarna var Vodafone að gæta hagsmuna sinna gagnvart SE og að reyna að koma umræddum samruna í gegn. Skoða verður þessi ummæli í því ljósi. Þá ber að geta þess að allir keppinautar Símasamstæðunnar sem skiluðu inn athugasemdum í samráði við frumdrög markaðsgreiningar þessarar telja að ennþá séu til staðar verulegar aðgangshindranir á umræddum heildsölumörkuðum hér á landi og að ekki sé til staðar virk samkeppni á þeim, m.a. Nova og Vodafone. Það sama má segja um SE.

Síminn sagði að það væri mat framkvæmdastjórnar ESB að markaðsráðandi staða væri ólíkleg þegar markaðshlutdeild væri undir 40%. Í greiningu PFS kæmi fram að Síminn væri með *undir 40% markaðshlutdeild* á höfuðborgarsvæðinu. Þar af leiðandi væri staða Símans á því svæði ólíkleg til þess að geta verið skilgreind sem markaðsráðandi.

Þessu til frekari stuðnings þá hefði hlutdeild Símans verið undir 40% á viðkomandi svæði í nokkur ár og engar líkur væru á því að sú staða myndi breytast. Fullyrðingar um að staða Símans myndi styrkjast vegna ensku úrvalsdeildarinnar væru ekki haldbærar. Benti Síminn á að þegar litið væri til höfuðborgarsvæðisins, Ölfus og Hveragerðis, auk Akraness, þá hefði fjöldi viðskiptavina með internetþjónustu Símans í þeim sveitarfélögum lækkað um [...] og þegar einnig væri tekið tillit til fjölgunar íbúða á svæðinu sl. 4 ár væri ljóst að hlutdeild Símans á svæðinu væri að lækka, en ekki að hækka líkt og PFS gengi út frá. Í öllu falli væru engar

vísbendingar í þá veru að Síminn væri að styrkja stöðu sína á svæðinu og hvað þá verlega eins og áskilið væri.

Svo gott til eitt tímabil af þremur vegna sýningarréttar að ensku úrvalsdeildinni væri liðið, og ef það hefðu einhver áhrif átt að fylgja ensku úrvalsdeildinni þá hefðu þau áhrif átt að vera að fullu komin fram. Staðreyndin væri sú að útsendingar frá ensku úrvalsdeildinni hefðu nær engin áhrif á samkeppni vegna internetþjónustu, eins og PFS héldi fram.

PFS héldi því fram að Síminn hefði milli ársloka 2018 og fram að miðju ári 2019 verið að auka hlutdeild sína á starfssvæði GR, sem væri skilgreint með of rúmum hætti þar sem PFS tæki með íbúðir þar sem GR væri ekki með neina starfsemi, s.s. dreifbýli sveitarfélaganna Rangárþings Ytra og Eystra, auk þess að taka Reykjanesbæ með í myndina þar sem starfssvæði GR næði aðeins til um 10-15% heimila í sveitarfélaginu. Virtist PFS þannig viljandi telja um 7.000 heimili með undir starfssvæði GR, þar sem PFS vissi að GR væri ekki með starfsemi og eðlilega vissi PFS að það skekkti hina raunverulegu mynd af stöðu markaðarins. Síminn drægi reyndar einstakar tölulegar fullyrðingar PFS í efa þar sem fjöldi viðskiptavina á þessum svæðum hefði ekki aukist hjá Símanum líkt og PFS héldi fram. Ennfremur virtist PFS taka með í fjöldatölur tengingar sem ekki væri internetþjónusta, heldur gagnaflutningstengingar, sem væru vart mælanlegt hlutfall af markaðnum og þeim færi fækkandi. Í ljósi þess að markaðurinn væri internetþjónustu þá félli slík þjónusta þar fyrir utan.

Miðað við áætlaðan fjölda íbúða á Hellu og Hvolsvelli þá væri hlutdeild Símans þar um [...]% og líklega væri hlutdeild Vodafone nokkuð sambærileg, e.t.v. eitthvað hærri þar sem önnur fyrirtæki væru með takmarkaðra markaðsstarf utan höfuðborgarsvæðisins.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að það er niðurstaða stofnunarinnar að höfuðborgarsvæðið eða starfssvæði GR sé ekki sérstakur landfræðilegur markaður, heldur eru markaðsaðstæður og samkeppni um landið allt það einsleit að telja verður landið einn landfræðilegan markað. Þó má finna mismunandi aðstæður en þær eru ekki nægilega mismunandi svo það réttlæti landfræðilega skiptingu markaðar. Til að taka slíkar aðstæður til greina hefur PFS skilgreint viðmið og léttir viðeigandi kvöðum af Mílu þar sem þau skilyrði eru uppfyllt, eða í 17 sveitarfélögum af 69, þar sem um 70% íbúa landsins búa. Smásöluhlutdeild Símans er annað þessara skilyrða og er því tekið tillit til þess sem Síminn fjallar hér um. Í kjölfar auka samráðs sem efnt var til þann 30. október 2020 ákvað PFS að hækka viðmiðið fyrir smásöluhlutdeild Símans úr 40% í 50% og miða ekki við tiltekna markaðshlutdeild Mílu á heildsölustiginu.

PFS valdi sveitarfélög sem svæði til skoðunar á mismun landfræðilegra aðstæðna eftir ítarlega skoðun á aðstæðum eftir póstnúmerum og sveitarfélögum. Hvorki sveitarfélög né póstnúmer eru einsleit, en ljósleiðaravæðing er fyrst og fremst gerð á grundvelli sveitarfélaga. Vísað er til kafla 6.4 og 7.4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), kafla 6 og 7 hér að neðan og í viðauka C varðandi nánari umfjöllun um þetta.

Varðandi landfræðilega greiningu vísar PFS annars til kafla 5-7 í skjali þessu og sömu kafla í viðauka A, auk viðauka C, þar sem PFS svarar athugasemdum sem fram komu í auka samráði því er efnt var til þann 30. október sl.

Markaðshlutdeildartölur sem birtar voru í frumdrögum miðuðust við mitt ár 2019, því tölur fyrir lok árs 2019 lágu ekki fyrir við birtingu frumdraganna. Þá var enska deildin ekki komin af stað og því verður ekki sagt að fyrsta tímabilið hafi verið svo gott sem liðið. PFS mun uppfæra tölfræðina miðað við árslok 2020.

Það er rétt hjá Símanum að markaðshlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu er rétt undir 40%, en hún var [...]% í árslok 2020, miðað við 46,3% markaðshlutdeild félagsins á landinu öllu á þeim tíma. Markaðshlutdeild Símans var [...]% á öllu starfssvæði GR á þeim tíma. Framangreindur samningur Símans og GR mun að öðru óbreyttu að öllum líkindum leiða til þess að markaðshlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu fari yfir 40% á líftíma greiningarinnar, enda mun Síminn eflaust höggva í markaðshlutdeildir Vodafone, Nova og Hringdu, sem eru fyrir á neti GR. Síminn býður upp á ofangreindan Heimilispakka, sem m.a. inniheldur vinsælt sjónvarpsefni, sem ætti allt eins að höfða til neytenda sem í dag eru á neti GR, rétt eins og þeirra sem nú eru hjá Símanum á neti Mílu.

PFS telur ekki ástæðu til að svara sérstaklega ofangreindum athugasemdum Símans varðandi Rangárþing ytra, Rangárþing eystra og Reykjanesbæ, þar sem PFS telur ekki tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði, eins og áður greinir. Rangárþing ytra er þó eitt þeirra 17 sveitarfélaga sem uppfylla skilyrði vægari kvaða.

Síminn sagði að á starfssvæði GR, eins og PFS skilgreindi það, kæmi fram í frummati PFS að Vodafone væri með markaðshlutdeild upp á 35-40%, Nova með 10-15% og Hringdu með 5-10%.

Síminn legði til grundvallar að á starfssvæði GR væru svæði þar sem GR hefði náð yfir 50% útbreiðslu í samræmi við nálgun OFCOM. Vísaðist til skilgreiningu markaða um þetta atriði. Að mati Símans væri þannig ljóst að á svæði GR væri Síminn með undir 40% markaðshlutdeild.

Þegar litið væri til raunverulegs starfssvæði GR væri ljóst að hlutdeild Nova hefði í árslok 2019 aukist upp í 15-20%, en óljóst væri hver hlutdeild Vodafone væri, en líklega væri hún um 35%. Hlutdeild Símans væri undir 40% og þannig væri hlutdeild Símans og Vodafone áþekk, sem leiddi til þess að Síminn gæti ekki talist í ráðandi stöðu. Ennfremur væri snögg innkoma Nova sönnun þess efnis að aðgangshindranir væru ekki fyrir hendi.

Síminn hefði lengi vel ekki selt internetþjónustu yfir kerfi GR. Síminn hefði lengi óskað eftir aðgangi að hinum ríkisstyrktu heimtaugum GR en GR og PFS hefðu sameiginlega komið í veg fyrir þann aðgang. Síminn væri nú að reyna að semja um aðgang að bitastraumi hjá GR og góðar líkur fyrir því að það tækist. Síminn hefði selt internetsþjónustu sína yfir kerfi Mílu og annarra neta úti um land. Fjölgun Símans á ljósleiðaratengingum væri í yfirgnæfandi meirihluta viðskiptavinir Símans sem hefðu skipt úr xDSL tengingu fyrir ljósleiðara. Sem dæmi þá hefði Síminn kynnt fyrirkomulag á sölu ensku úrvalsdeildarinnar í apríl 2019 og frá þeim tíma hefði viðskiptavinum Símans með internetþjónustu á svæði GR fjölgað um [...], úr [...] í mars 2019 í [...] í júní 2020. Sýndu þær tölur skýrt að fullyrðingar PFS um að enska úrvalsdeildin hefði styrkt Símann í interneti væru uppspuni. Þótt einhverjar sveiflur væru á milli mánaða eða tímabila þá væri eðlilegra að horfa á þróunina og hvert hún stefndi. Samkvæmt tölum Símans væri þróun félagsins á svæði GR í þá átt að lækka stöðugt. Nova, sem starfaði aðeins á starfssvæði GR, hefði bætt við sig 6.500 tengingum árið 2018 og 4.000

árið 2019. Hefði félagið aukið fjölda viðskiptavina sinna um meira en 10.000 á tveimur árum. Íbúðum á GR svæðinu á þessum tveimur árum hefði fjölgað um 4.000 sem þýddi að hlutdeild Símans á svæðinu [...]

Hlutdeild Símans á starfssvæði GR hefði verið stöðugt á niðurleið þótt sveiflur á milli mánaða hefðu átt sér stað í báðar áttir. Síminn hefði lítillega fjölgað viðskiptavinum sínum haustið 2019. Það mætti rekja til þess að Síminn hefði hafið að bjóða heimilum ljósleiðaraþjónustu, sem Síminn hefði ekki gert áður. Það hefði einnig verið aukning haustið 2018 af sömu ástæðum. Það sem hins vegar hefði gerst eftir áramót 2018/2019 sem og eftir áramót 2019/2020 væri að fjöldi tenginga Símans hefði fækkað í báðum tilfellum. Viðskiptavinum Símans á svæðinu hefði [...] seinni sex mánuði ársins 2019 um [...] en frá áramótum 2019/2020 (6 mánuðir) [...]. Þannig væri ljóst að þrátt fyrir ljósleiðaravæðingu Mílu og að Síminn hefði náð sýningarréttinum að ensku úrvalsdeildinni, þá [...] Sýndi þetta að framboð Símans á ljósleiðara um kerfi Mílu og framboð Símans á útsendingum vegna ensku úrvalsdeildarinnar hefði ekki leitt til þess að staða Símans á starfssvæði GR hefði styrkst og þannig virtust engar líkur til þess að Síminn færi yfir 40% hlutdeild á markaðsvæði GR á líftíma greiningar PFS.

Afstaða PFS

Að hluta til vísar PFS til næsta svars hér að framan, m.a. að því er varðar umfjöllun Símans um markaðshlutdeild félagsins á höfuðborgarsvæðinu og á starfssvæði GR öllu.

Eins og PFS hefur áður gert grein fyrir þá hefur uppgangur Nova á síðustu árum fyrst og fremst verið á kostnað Vodafone. Síminn hefur haldið sinni hlutdeild nokkuð vel síðustu ár, á sama tíma og markaðurinn hafur stækkað. Þannig hefur seldum einingum Símans fjölgað úr 61.328 í árslok 2016 í 65.637 í árslok 2020 á landsvísu eða um 4.309 tengingar (7%). Staða Símans hefur því nánast ekkert verið að veikjast á síðustu árum, sem verður að teljast góður árangur hjá fyrirtæki sem hefur rétt tæplega 50% markaðshlutdeild. PFS telur að ástæðurnar séu fyrst og fremst vinsældir Heimilispakkans og vinsæls sjónvarpsefnis sem þar er að finna, s.s. Sjónvarp Símans Premium, þar sem enski boltinn er m.a. innifalinn.

Síminn vísar til þess að markaðshlutdeild félagsins á höfuðborgarsvæðinu hafi verið á sífelldri niðurleið síðustu árin. Eins og fram kemur í næsta svari hér að ofan var markaðshlutdeild félagsins [...]% á því svæði í árslok 2020. Við lok árs 2018 var markaðshlutdeild Símans [...]% á því svæði og [...]% við lok árs 2017. PFS hefur ekki eldri upplýsingar um markaðshlutdeildir eftir sveitarfélögum undir höndum. Miðað við þróunina á þessum þremur árum fær PFS ekki séð að miklar breytingar séu að verða á hlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu, en hún hefur minnkað um 3,5 prósentustig frá árslokum 2017. PFS telur að samningur Símans og GR muni, að öðru óbreyttu, leiða til þess að markaðshlutdeild Símans muni hækka á höfuðborgarsvæðinu, sem og á starfssvæði GR öllu, á líftíma greiningarinnar og jafnvel fara yfir 50% á landsvísu.

Umfjöllun PFS um markaðshlutdeildir á starfssvæðum samkeppnisaðila Mílu er upplýsandi um þróun viðkomandi heildsölumarkaða. Starfssvæðin eru þó síbreytileg, sum hverfi og sveitarfélög eru byggð að fullu, önnur mislangt komin í uppbyggingu og ný kynnt til sögunnar. Að mati PFS eru starfssvæði aðila sem starfrækja fjarskiptainnviði ekki heppileg mörk við landfræðilega greiningu, þó ítarleg skoðun á þróun samkeppni geti verið til gagns

til að gera grein fyrir aðstæðum. Um val á svæðum til greiningar vísast til kafla 6.3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og til sama kafla hér síðar.

Síminn sagði að það léki enginn vafi á því að Síminn gæti ekki talist í markaðsráðandi stöðu á starfssvæði GR. Gögnin sem styddu það væru óumdeild:

a) Síminn hefði stöðugt verið með undir 40% markaðshlutdeild á svæðinu og engar vísbendingar um að það breyttist á líftíma greiningar PFS, þ.e. hlutdeildin myndi vaxa yfir 40% og þaðan af síður að félagið stefndi í áttina að 50% þröskuldinum.

b) Næsti keppinautur Vodafone væri með sambærilega hlutdeild upp á um 35%.

c) Litlar aðgangshindranir. Nova hefði komið inn á markaðinn og náð umtalsverðri markaðshlutdeild á skömmum tíma, þ.e. vöxtur frá 0% og upp í 20% á þremur árum.

d) Samstæða Símans væri ekki óhjákvæmilegur viðskiptaaðili, þ.e. ekki væri nauðsynlegt að kaupa þjónustu af samstæðu Símans til þess að geta veitt samkeppni um internetþjónustu á svæðinu.

Væri framangreindar staðreyndir nægilegar til þess að slá því föstu að Síminn væri ekki í ráðandi stöðu á markaðssvæði GR og þar af leiðandi einnig markaðssvæði Nova. Fullyrðingar PFS í gagnstæða átt væru því bæði rökstuddar og rangar.

Afstaða PFS
Aftur bendir PFS á að starfssvæði samkeppnisaðila Mílu sem slíkt er að mati PFS ekki heppilegur grundvöllur landfræðilegrar greiningar. Telur PFS eðlilegra að miða við stjórnsýsluleg mörk í stað útbreiðslu fjarskiptaneta og telur PFS að sveitarfélagamörk séu heppilegasti mælikvarðinn. Að sjálfsögðu eru fjarskiptanet GR, Tengis og fleiri aðila svo breidd út í tilteknum sveitarfélögum. Vísað er til fyrri svara og kafla 6.3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og sama kafla hér síðar.

3.1.3 Internetþjónusta á Íslandi í alþjóðlegu samhengi

Míla bendir vegna málsgreinar 75 í frumdrögunum á að tölur FTTH Council Europe bendi til þess að notkun ljósleiðaratenginga á Íslandi sé mun hærri en almennt gerist í nágrannalöndunum. Míla telur að það sé vísbending um að á Íslandi líti notendur á tengingar yfir kopar sem síðri þjónustu en tengingar yfir ljósleiðara. Míla telur því að PFS beri að greina íslenskar aðstæður í stað þess að líta eingöngu til sjónarmiða sem eiga við þar sem aðrar samkeppnisaðstæður eru fyrir hendi.

Afstaða PFS
PFS tekur undir að þessar tölur bendi til þess að notkun ljósleiðaratenginga sé mjög mikil á Íslandi í alþjóðlegum samanburði. Útbreiðsla slíkra neta er hér einnig afar mikil og nær til umtalsverðs hluta landsmanna sem bendir til mikils vilja til fjárfestinga. Það er ljóst að til lengri tíma litið telja neytendur og fjarskiptafyrirtæki að ljósleiðaranet muni taka alfarið eða að mestu leyti við af koparnetum. Það er þó ennþá mat PFS að staðganga sé til staðar milli

slíkra neta í dag og verði á líftíma þessarar greiningar, enda telja neytendur upp til hópa að kopartengingar uppfylli ágætlega þarfir heimilanna, sbr. neytendakönnun PFS. Líklegt er þó að á einhverjum tímapunkti muni slík staðganga ekki lengur vera fyrir hendi, fyrst og fremst vegna þess að stefnt er að því að hætta rekstri koparkerfisins í framtíðinni. Það mun þó að mati PFS ekki gerast á líftíma þessarar greiningar.

PFS bendir á að í árslok 2020 voru ennþá um 58 þús. koparheimtaugar í notkun hér á landi. Sú staðreynd að vöruframboð Símans á internetmarkaði byggi enn í þessum mæli á koparheimtaugum og að Síminn getur selt fasttengingar á sama verði og gæðum um allt land óháð því hvort um er að ræða kopar- eða ljósheimtaugar, sýnir svo ekki verður um villst að staðganga í umtalsverðum mæli er fyrir hendi. Þróun úr koparheimtaugum yfir í ljósheimtaugar er eðlileg þróun yfir í nýrri og hagkvæmari tækni en útilokar ekki staðgöngu á sama tíma.

PFS mun fjalla nánar um slíka staðgöngu hér síðar í þessum kafla og í kafla 4, sem og í sömu köflum í uppfærðum frumdrögum (viðauka A) og í viðauka C, þar sem PFS mun svara athugasemdum sem fram komu í sérstöku auka samráði, þar sem þetta atriði var m.a. til umfjöllunar.

Míla vísar til málsgreinar 76 í frumdrögunum og þeirrar ályktunar PFS að hugsanlega sé minni þörf á afléttingu kvaða til að ýta undir nýfjárfestingar. Míla telur þá ályktun ranga. Sem dæmi mætti nefna að í útboði Vopnafjarðar vorið 2020, sem m.a. hefði falið í sér uppbyggingu í þéttbýli, þá hefði enginn aðili skilað inn tilboði.

Afstaða PFS

Í umræddri málsgrein 76 sagði PFS að svo virtist sem markaðsaðstæður undanfarinna ára hefðu stuðlað að uppbyggingu næstu kynslóðar neta og að mikil fjárfesting hefði átt sér stað, bæði í uppbyggingu á VDSL tækni og ljósleiðara. Ennfremur að svo virtist sem áralöng fjárfesting aðila á borð við GR og Tengi í ljósleiðaranetum hefði haft þau áhrif að Míla hefði nú á síðustu misserum staðið í stórfelldri ljósleiðarauppbyggingu. Í ofangreindu samhengi komst PFS svo að orði að hér á landi væri því hugsanlega minni þörf á afléttingu kvaða af næstu kynslóðar netum til að ýta undir fjárfestingar í þeim en víða annars staðar.

Þótt PFS telji að hugsanlega sé minni þörf á að útfæra kvaðir þannig að þær ýti undir fjárfestingar, heldur en staðan hafi verið á árinu 2014 þegar gildandi greining hafi verið gerð, telur PFS að þetta sé engu að síður atriði sem þarf að horfa til við útfærslu kvaða. Á árinu 2014 hafði Míla vart hafið ljósleiðaraútbreiðslu sína, en hún nær nú til um 77 þús. rýma. Þá hafa aðilar á borð við GR og Tengi haldið áfram útbreiðslu sinni og staðbundin fyrirtæki á borð við Snerpu á Vestfjörðum og Austurljós á Austurlandi hafið útbreiðslu. Auk þess hafa um 6 þús. rými verið tengd í dreifðustu byggðum landsins í gegnum verkefnið Ísland ljóstengt.

Í kjölfar samráðs um frumdrögin og auka samráðs féll PFS frá því að kveða á um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu og hyggst þess í stað kveða á um Símasamstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT). Er það vægari og sveigjanlegri kvöð en framangreind kostnaðargreiningarkvöð. Við þá breytingu var m.a. horft til sjónarmiða um útbreiðslu ljósleiðaraneta á landsbyggðinni. Varðandi þetta atriði er vísað til umfjöllunar í köflum 10 og

11 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), sömu kafla í skjali þessu og viðauka C, sem hefur að geyma svör PFS við athugasemdum úr framangreindu auka samráði.

PFS telur að ekki verði dregnar miklar ályktanir af stökum verkefnum eða útboðum. Líta verður til lengri tíma þegar almennur vilji aðila til fjárfestinga í útbreiðslu ljósleiðaraneta er metinn. Þá fær PFS ekki séð að Míla hafi sýnt þessu verkefni á Vopnafirði áhuga, þrátt fyrir að engar verðkvaðir giltu þá á félaginu.

Míla vísar til málsgreinar 77 í frumdrögunum og telur að það sé röng nálgun hjá PFS að líta svo á að uppbygging á ljósleiðarakerfum síðustu ár þýði minni þörf á hvata til uppbyggingar. Einnig sýnir sú staðreynd að Míla hefur þurft að svara samkeppni frá GR og öðrum ljósleiðarafyrirtækjum með eigin ljósleiðarauppbyggingu þrátt fyrir mjög gott VDSL2 kerfi að almenningur og þjónustuveitendur líta ekki á VDSL2 sem raunverulega staðgöngu fyrir 1Gbps ljósleiðaratengingar. Einnig ætti sú staðreynd að það er samkeppni á um 80% markaðarins að leiða til afléttinga kvaða á honum frekar en að ástæða sé til að herða kvaðir. Míla hefur í dag aðeins lagt ljósleiðara til um 30-35% (um 25þ af um 88þ) staðfanga á landinu og ætti það eitt að sýna að nú er rangur tími til að draga úr hvata til uppbyggingar. Að lokum er rétt að benda á að eftir eru „erfiðu“ svæðin þar sem aðeins 1,1 heimili að meðaltali eru á hvert staðfang. Því er lítill hvati til að leggja ljósleiðara til þeirra vegna kostnaðar og enn minni ef sett verður á jafnaðarverð. Ef PFS leggur fyrirhugaðar kvaðir á Mílu þá mun ríkið þurfa að styrkja uppbyggingu þeirra svæða sem eftir eru í mun ríkara mæli en áætlað hefur verið hingað til.

Afstaða PFS

PFS hefur áður svarað athugasemdum Mílu varðandi hvata til ljósleiðarauppbyggingar og útfærslu kvaða þar að lútandi hér að framan og vísast til þess.

Það er athyglisvert að Míla segist hafa mjög gott VDSL2 kerfi. PFS telur að það styrki þá niðurstöðu að ennþá sé staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta. PFS telur að ýmis atriði s.s. tölur um hlutdeild kopartenginga í notkun á ljósleiðaravæddum svæðum og niðurstöður neytendakönnunar bendi til þess að fullyrðingar Mílu um skort á staðgöngu milli VDSL2 og ljósleiðaraheimtauga séu orðum auknar.

Víða í athugasemdum vísar Míla til þess að aðstæður hér á landi og í Svíþjóð séu sambærilegar að því er umrætt staðgöngumat varðar. Ekkert ríki í Evrópu er með gildandi markaðsgreiningu þar sem komist er að þeirri niðurstöðu að umrædd staðganga sé ekki fyrir hendi. Það er hins vegar rétt hjá Mílu að á árinu 2019 komst PTS í Svíþjóð að þeirri niðurstöðu í frummati að slík staðganga væri ekki fyrir hendi lengur í því landi. Greiningin var síðan stoppuð af framkvæmdastjórn ESB vegna óskylds atriðis, en það breytir því ekki að PTS hefur ekki tekið slíka ákvörðun formlega og ekki liggur fyrir hvenær slík ákvörðun gæti legið fyrir, en það verður ekki fyrr en eftir innanlandssamráð um uppfærða greiningu og samráð við framkvæmdastjórn ESB. Slíkt ferli getur sjálfsagt tekið marga mánuði eða jafnvel misseri.

Eins og PFS mun nánar fjalla um hér síðar eru aðstæður hér á landi og í Svíþjóð einmitt ekki sambærilegar, m.a. þar sem VDSL kerfi hafa mjög litla útbreiðslu í Svíþjóð. Því hefur staðgöngumatið þar í landi fyrst og fremst beinst að því hvort staðganga sé til staðar milli

ADSL neta annars vegar og ljósleiðaraneta og kapalkerfa (DOCSIS 3.0) hins vegar. Á meðan hér á landi er til staðar mjög gott VDSL2 kerfi eins og Míla bendir á.

Míla segist aðeins hafa lagt ljósleiðara til um 30-35% staðfanga á landinu eða til 25.000 staðfanga af 88.000. PFS getur ekki betur séð en þessar tölur stangist á við aðrar upplýsingar frá Mílu. Í svari Mílu, dags. 1. október 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 24. september sl., kom fram að félagið myndi verða komið með ljósleiðaratengingu til [...] rýma í árslok 2020 bara á höfuðborgarsvæðinu, af rýmum sem félagið telur vera 108.000 í heild. Þetta gerir [...]% útbreiðslu á höfuðborgarsvæðinu. Í sama svari gerði Míla ráð fyrir að tala þessi yrði komin í [...] rými á landsvísu í árslok 2020. Þrátt fyrir þessar háu tölur um útbreiðslu ljósleiðaranets Mílu miðar PFS við töluna 77.000 í greiningu þessari, en það er sú tala sem Míla gefur upp í landfræðigrunn PFS (GAF). Að mati PFS er þó ljóst að þar er um einhverja vantalningu að ræða hjá Mílu, en félagið hefur viðurkennt að töluvert skekkja sé í þeim tölum. Því er ljóst að ljósleiðaraútbreiðsla félagsins er miklu meiri en það heldur fram í ofangreindri athugasemd. Miðað við upplýsingar frá Mílu verður útbreiðslan áfram mjög kröftug út líftíma greiningarinnar, á meðan útbreiðsluáform keppninautanna eru mun hóflegri.

PFS hefur brugðist við athugasemdum um jafnaðarverð á ljósleiðurum og í kjölfar auka samráðs breytt frá því að leggja verðkvöð á Mílu og hyggst nú viðhafa verðþrýstingspróf (ERT) gagnvart Símasamstæðunni.

Nova vísar til málsgreinar 77 þar sem m.a. kemur fram að sjónvarpsdreifing yfir IPTV kerfi sé mikil á Íslandi samanborið við önnur lönd. Nova telur sýnt að Síminn hafi mikið forskot á keppinauta í sjónvarpsþjónustu yfir IP net sem fæli í sér miðlun sjónvarpsefnis til heimila á Íslandi og væri þegar með flesta myndlykla inni á heimilum landsins. Lauslega mætti ætla að miðað við verðskrá Símans og fjöldatölur PFS væru tekjur Símans um 1,5 milljarður árlega, vegna dreifingar til viðskiptavina á opnu línulegu efni um sitt lokaða fastanet, en þá væri ekki tekið tillit til tekna vegna aðgangsgjalds Mílu. Væri litið til núverandi skilgreiningar Símans á grunnþjónustunni „Sjónvarp Símans“ þá mætti augljóslega staðhæfa að Síminn væri stærsti dreifingaraðili á Íslandi á línulegu sjónvarpsefni og hefði af því verulegar tekjur.

Afstaða PFS

PFS tekur ekki efnislega afstöðu til þessarar athugasemdar, en minnir á að stofnunin hefur talið IPTV kerfi fjarskiptanet sem dreifir efni fyrir efnisveitur, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2018 (Brot Símans á bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga), dags. 3. júlí 2018, eða „Sjónvarpsmálið“ svokallaða.

Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-3251/2018, dags. 1. júlí 2020, var kröfum Símans um ógildingu ofangreindrar ákvörðunar hafnað, að öðru leyti en því að stjórnvaldssekt sú sem PFS lagði á Símann vegna brots á ofangreindu ákvæði fjölmiðlalaga var lækkuð úr 9 milljónum í 7 milljónir króna. Héraðsdómur breytti þó nokkuð þeim forsendum sem PFS lagði til grundvallar ákvörðun sinni, m.a. að því er varðar það atriði að IPTV kerfi væri að mati PFS „fjarskiptanet“ og starfræksla þess fæli í sér „fjarskiptaþjónustu“ sem gerir sjónvarpsþjónustuna mögulega. Í dómi héraðsdóms segir um þetta:

> *„Þótt fallast megi á að rekstur IPTV-kerfis í þeim tilgangi að dreifa myndefni teljist strangt til tekið til fjarskiptaþjónustu er engu að síður ljóst að rekstur slíks kerfis er*

óaðskiljanlegur þáttur í rekstri þeirrar efnisveitu sem viðskiptamaður fær aðgang að með því að kaupa áskrift og tengjast kerfinu. Þjónar hlutaðeigandi kerfi þannig í reynd aðeins þeim tilgangi að gera aðgang viðskiptamanna að tiltekinni efnisveitu mögulegan. Verður jafnframt að leggja til grundvallar að sú fjarskiptaþjónusta sem látin er viðskiptamanni í té með IPTV-kerfi sé óveruleg miðað við þá fjölmiðlaþjónustu sem áskrift eða kaup á aðgangi að efnisveitu hafa að meginmarkmiði.

PFS er ekki sátt við þessa túlkun dómsins og hefur skotið málinu til Landsdóms. Búast má við því að dómur Landsdóms liggi fyrir síðla árs 2021. Nánar verður fjallað um ofangreint sjónvarpsmál í köflum 10.2 og 11.2 hér síðar og í sömu köflum í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

Það er rétt hjá Nova að Síminn hefur töluvert forskot á Vodafone, sem einnig rekur IPTV kerfi, en í árslok 2020 var Síminn með 64,5% markaðshlutdeild varðandi þá þjónustu á móti 35,5% markaðshlutdeild Vodafone. Í árslok 2017 hafði Síminn 56% markaðshlutdeild og Vodafone 44%, þannig að það er ljóst að staða Símans hefur styrkst töluvert á þessum markaði á síðustu árum.

3.1.4 Eftirspurn á markaði internetþjónustu

Nova vísaði til málsgreina 81-85 þar sem m.a. kæmi fram að fyrirtæki á Íslandi væru flest öll smá í evrópskum samanburði og fjallað væri um eftirspurn á markaði fyrir internetþjónustu hér á landi. Nova tæki undir það mat PFS að fyrirtæki veldu tengingar eftir gæðum umfram tegund, en hins vegar hefði verð tenginga einnig veruleg áhrif og oft úrslitavægi. Gæfi það til kynna mikla staðgöngu milli tæknitegunda tenginga enda væru almennt góð gæði á þeim tengingum sem væru í boði, af hvaða tækni sem þau væru, og verðþátturinn því mikilvægur hjá fyrirtækjum sem væri greinileg staðfesting á staðgöngu. Ætti þetta sérstaklega við um lítil og miðlungsstór fyrirtæki á Íslandi, sem væru í miklum meirihluta.

Afstaða PFS

PFS telur það vera einkenni á internetmarkaði hér á landi og mælikvarða á almenn mikil gæði tenginga að lítil og meðalstór fyrirtæki virðast í töluverðum mæli láta þjónustu af heimilisgæðum sér duga fyrir internetþjónustu fyrirtækisins. Smásalar á markaði virðast að einhverju leyti eiga erfitt með að sýna fram á aukið virði tryggari afkasta, hraðari bilanagreiningar og viðgerða og annars slíks forgangs fyrirtækjaþjónustu umfram neytendaþjónustu. Að mati PFS styrkir ofangreind athugasemd Nova þá niðurstöðu PFS að ennþá ríki staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta hér á landi.

Nova benti á að PFS þyrfti að tryggja gagnsæi við mat á fjölda, en eins og fram kæmi í málsgrein 85 þá skekkti það tölfræði um fjölda fyrirtækja í viðskiptum við smásala internetþjónustu hve algengt það væri að greitt væri fyrir heimatengingar starfsmanna. Slíkar tengingar væru neytendaþjónusta í raun en í tölfræði skráist tengingin sem fyrirtækjaþjónusta þar sem viðkomandi fyrirtæki væri greiðandinn.

Afstaða PFS
PFS gerir sér grein fyrir þessum annmörkum tölfræðisöfnunar, en þar sem gögnin eiga uppruna frá fjarskiptafyrirtækjum þyrftu þau að halda sérstaklega utan um slíkar tengingar, geta flokkað þær frá og skilað sérstaklega sem heimilistengingum, til að unnið yrði á þessum galla. PFS hefur til þessa talið það ósanngjarna byrði vegna þeirrar tölfræðisöfnunar. Í neytendakönnun sem PFS lét framkvæma fyrir sig haustið 2020 kom fram að þetta hlutfall væri tæplega 20%. Meginatriðið er að PFS telur að bæði tengingar til heimila og þeirra fyrirtækja sem láta sér almennar heimilistengingar nægja, teljast til viðkomandi heildsölumarkaða. Tölfræðin er því rétt þegar á heildina er litið. Þær tengingar sem fyrirtæki kaupa af auknum gæðum teljast svo til markaðar 4 (áður markaður 6).

Míla vísar til málsgreinar 85 í frumdrögunum og bendir á að langstærsti hluti þess sem PFS kallar fyrirtækjatengingar falla undir þann flokk vegna þess að fyrirtæki greiða fyrir heimatengingar starfsmanna. Raunverulegar fyrirtækjaatengingar, þ.e. tengingar sem eru sérsniðnar að þörfum fyrirtækja eru aðeins brot af þessum fjölda, líklega um 10-15%. Míla telur því að einungis ætti að telja slíkar tengingar sem „fyrirtækjatengingar“.

Afstaða PFS
PFS er sammála Mílu um að tengingar með hærri gæðum tilheyri öðrum markaði, þ.e. markaði 4 (áður markaður 6).

Míla bendir á vegna málsgreinar 90 í frumdrögunum að SHDSL og G.SHDSL séu 2 nöfn á sömu tækni. G.SHDSL er nafn á staðlinum sem skilgreinir SHDSL tæknina. PFS á því líklega við SDSL og SHDSL.

Afstaða PFS
PFS þakkar ábendinguna og mun leiðrétta þetta í uppfærðri greiningu (viðauka A)

Míla vísar til málsgreinar 95 í frumdrögunum og telur afstöðu PFS til IPTV yfir stýrt net og OTT IPTV áhugaverða. PFS viðurkennir að notendur geri lítinn greinarmun á þessum aðferðum. Af hverju telur PFS að OTT Símans sé þá ekki nægilega góð lausn fyrir notendur á öðrum netum en netum Mílu?

Afstaða PFS
PFS telur áhugavert að Míla hafi svo afdráttarlausa skoðun á einni af þjónustu viðskiptavinar síns og minnir á að Míla skuli viðhafa jafnræði með öllum viðskiptavinum sínum, hvort sem þeir eru hluti samstæðunnar eða ytri aðili. Í þessari málsgrein er rætt almennt um myndstreymi yfir hið almenna internet (OTT) en ekki sértækt um OTT lausn Sjónvarps Símans og engar ályktanir dregnar um innihald og gæði þeirrar þjónustu miðað við þá sem veitt er yfir stýrt sýndarnet.

Nova vísaði ennfremur til málsgreina 93-95 í frumdrögunum, þar sem m.a. væri fjallað um IPTV kerfi og nethlutleysisreglur. Nova benti á, eins og fram kæmi í málsgrein 94, að IPTV

þjónusta væri boðin á sérstöku sýndarneti sem „önnur þjónusta“ í skilningi nethlutleysisreglna. Með tilkomu enn öflugri tenginga (s.s. ljósleiðara) yrði tæplega hægt að veita þá heimild að miðla sjónvarpsefni um slík net án þess að brjóta jafnræðisreglur sem fælust í nethlutleysi. Nova teldi því eðlilegt að sú þjónusta sem nú væri veitt um lokuð net yrði í auknum mæli miðlað um opnari net og gerði ráð fyrir að PFS myndi fljótt fara að gera athugasemdir við núverandi miðlun.

Afstaða PFS
PFS telur líklegt að þróunin verði á þann veg að sjónvarpsþjónusta verði í auknum mæli veitt yfir hið almenna internet, en vill árétta á að PFS hefur enn enga afstöðu eða ákvörðun tekið um IPTV sem önnur þjónusta (e. specialized service) í þeim skilningi nethlutleysisreglna sem Nova nefnir.

Í febrúar 2021 tilkynnti Síminn að síðar á því ári myndi félagið bjóða upp á umrætt myndefni án tengingar við myndlykla Símans, m.a. um Apple TV. Áskrifendum að IPTV þjónustu náði hámarki hér á landi um mitt ár 2018 en hefur farið nokkuð lækkandi síðan þá, eða úr 100.504 um mitt ár 2018 niður í 88.109 í árslok 2020. Sú fækkun er eingöngu hjá Vodafone, en IPTV áskriftum hefur fækkað hjá því fyrirtæki úr 44.085 í 31.285 á tímabilinu á meðan áskriftum hefur fjölgað frá Símanum úr 56.419 í 56.824 á umræddum tímabili.

Nova vísaði ennfremur til málsgreina 96-101, þar sem fjallað væri um hlutdeildir fyrirtækjanna í vöndlum, og benti á mjög ítarlega umfjöllun um vöndlun sem rakin væri í ákvörðun SE nr. 25/2020, en þar væri gerð grein fyrir mjög sterkri stöðu Símasamstæðunnar.

Afstaða PFS
Eins og fram kemur í fyrri athugasemdum og sýnt hefur sig í tölfræðisöfnun PFS, sem enn kemur vel fram í nýgerðri neytendakönnun er samkeppni í smásölu internetþjónustu mjög á grundvelli framboðs vöruvöndla eða pakkalausna. PFS áréttar þó að stofnunin hefur ekki eftirlit með smásölumarkaði en greinir stöðu þeirra vegna undirliggjandi heildsölumarkaða.

Með ákvörðun SE nr. 25/2020, dags. 28. maí s.á., komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði við sölu á sjónvarpsrásinni Símanum Sport með Enska boltanum í gegnum Heimilispakka Símans brotið gegn þremur nánar tilgreindum skilyrðum í tveimur sáttum sem félagið hefði undirgengist við SE á árinu 2015. Var Símanum gerð 500 milljón kr. sekt vegna brotanna. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2020, dags. 13. janúar 2021, staðfesti nefndin að Síminn hefði brotið gegn 3. gr. sáttar Símans við SE sem fram kom í ákvörðun SE nr. 20/2015 og var sekt Símans lækkuð í 200 milljónir kr. Umrætt ákvæði, sem Síminn var talin hafa brotið, hljóðaði á þá leið að Símanum væri óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á fjarskiptaþjónustu sem fyrirtækið veitti að einhver þjónusta Skjásins samkvæmt sáttinni skyldi fylgja með í kaupunum. Jafnframt væri Símanum óheimilt að tvinna saman í sölu fjarskiptaþjónustu fyrirtækisins og þjónustu Skjásins gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna mætti til slíks skilyrðis. Var Síminn talinn hafa gerst brotlegur við seinni málslið ákvæðisins.

Það var því staðfest að Síminn hefði með sölu og markaðssetningu sjónvarpsrásarinnar Síminn Sport í gegnum Heimilispakka félagsins brotið gegn skilyrðum 3. gr. umræddrar

sáttar. Að mati nefndarinnar hefði Síminn nýtt sér aðstöðu sína til að stuðla að því að viðskiptavinir hans á einu sviði keyptu eða fengju þjónustu hans á öðru sviði, gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna mætti til skilyrðis um að kaupa þjónustuþættina saman. Með þeirri markaðssetningu að gera sjónvarpsrásina Síminn Sport að hluta Heimilispakkans í gegnum efnisveituna Sjónvarp Símans Premium, og samhliða því hækkað verð Heimilispakkans óverulega, yrði að telja að Síminn hefði sérstaklega leitað eftir því að fá þann hluta viðskiptavina sinna sem þegar hefðu keypt af honum fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu í gegnum fyrrgreinda þjónustuleið til að kaupa jafnframt aðgang að sjónvarpsrásinni með þeim sama hætti. Að mati nefndarinnar hefði brot Símans verið alvarlegt, en háttsemi Símans hefði verið í andstöðu við ákvæði sáttar sem félagið hefði sjálft undirgengist að hafa í heiðri í starfsemi sinni. Þýðingarmikið væri að farið væri eftir skilyrðum sátta og að leitast væri við að markmið þeirra næðu fram að ganga. Símanum hefði ekki getað dulist að sala og markaðssetning félagsins á sjónvarpsrásinni Símanum Sport kynni að fara í bága við ákvæði sáttarinnar.

3.1.5 Þróun á framboði á mismunandi aðgangstækni á smásölumarkaði fasts aðgangs

Míla vísar til málsgreinar 118 og bendir á að sveitanet byggja ekki á hringjum eða möskvum. Í mörgum tilfellum er högun ljósleiðaranetsins PtP en notkun byggir á PtMP

Afstaða PFS
PFS þakkar fyrir þessa ábendingu og mun breyta viðkomandi málsgrein í lokaútgáfu uppfærðrar greiningar (Viðauki A) með tilliti til þessa.

Míla bendir á vegna málsgreinar 120 að fyrirtækið sé ekki með virkan búnað í „tækjahúsum Tengis“ heldur aðeins ljósdeila. Virkur búnaður er í símstöðvum/tækjahúsum Mílu.

Afstaða PFS
PFS mun leiðrétta viðkomandi málsgrein lokaútgáfu uppfærðrar greiningar (Viðauki A) og þakkar fyrir þessa ábendingu.

GR vill koma á framfæri að í tilfelli tengistöðva GR væri ekki rétt sem fram kæmi í málsgrein 120, að tengipunktar í aðgangslagi væru stórir og þar með auðvelt að veita aðgang að heimtaugum. Tengistöðvar GR væru í dag [...] talsins, og væru oft í litlu rými sem hamlaði auðveldan aðgang að heimtaugum.

Afstaða PFS
PFS þakkar fyrir þessa athugasemd og mun leiðrétta lokaútgáfu uppfærðrar greiningar (Viðauki A) með tilliti til þessa.

Míla vísar til málsgreinar 121, þar sem fjallað er um þráðlaus aðgangsnet með föstum notkunarstað (t.d. WiMax), og nefnir að í dag sé slíkt yfirleitt gert með 4 eða 5G tækni með

loftneti í glugga eða á þaki, sbr. t.d. þjónustu Telenor í Noregi, þar sem verið er að leggja niður koparinn og nýta slíka tækni fyrir heimatengingar.

Afstaða PFS
PFS hefur kynnt sér þessa þjónustu Telenor og þau deiluefni sem upp komu við umrædda niðurlögn Telenor á koparkerfi sínu á viðkomandi svæðum sem og ákvarðanir gegn Telenor teknar af NKOM og ESA við úrlausn þeirra deilna. Míla hefur ekki farið út í slíka lausn hér á landi og PFS er ekki kunnugt um að það standi til.

Míla gerir athugasemdir við málsgreinar 126-129 og telur að hér skauti PFS fram hjá því að farnetslausnir eru í dag staðgönguvara við fastlínulausnir, t.d. í sumarhúsum, og er að mati Mílu einnig að nokkru leyti á heimilum. Má búast við því að þessi þróun eigi eftir að aukast á líftíma greiningarinnar, enda er t.d. PFS virkt í að stuðla að þessari þróun, t.d. með yfirlýsingum á ráðstefnum sem og í samráðsskjali og úrskurði um úthlutun 5G tíðniheimilda sem nýlega kom út. Í því skjali var sérstaklega lögð kvöð á tíðnileyfishafa um að byggja upp 5G kerfi í fjölda þéttbýlisstaða um landið þar sem skortur er á ljósleiðaraheimtaugum. Er því ekki annað hægt að segja en að PFS sjálft virðist líta á 5G væðingu sem staðgönguvöru við fastlínuheimtaugar þó svo að stofnunin virðist hafa aðra skoðun í þessari markaðsgreiningu. Einnig bendir Míla á fréttir af 5G væðingu Vestmannaeyja af hálfu Nova, https://eyjafrettir.is/2020/05/30/5g-vaeding-i-vestmannaeyjum/ og https://eyjafrettir.is/2020/07/02/vestmannaeyjar-fyrsti-baerinn-til-ad-5g-vaedast-i-heild-sinni/

Eins og fram kemur í ofangreindum fréttum þá kveðst Nova með þessu bjóða stórbætta fjarskiptaþjónustu til fyrirtækja og heimila í Vestmannaeyjum með 5G. Þessar fyrirætlanir Nova hafa haft áhrif á fyrirhugaða ljósleiðaravæðingu bæjarins af hálfu sveitarfélagsins.

Afstaða PFS
PFS telur farnetsþjónustu viðbót við úrlausn neytenda á gagnaflutningsþörfum sínum en ekki staðgöngu. Enn er of snemmt að skera úr um áhrif 5G á þessum vettvangi, en Vestmannaeyjabær hefur auglýst ljósleiðaravæðingu bæjarfélagsins þrátt fyrir þá uppbyggingu Nova sem hér er lýst. Þá hefur Míla tilkynnt að félagið hyggist hefja ljósleiðaravæðingu í Vestmannaeyjabæ á árinu 2021. Annars er vísað til svara í kafla 4.2.3 hér að neðan.

3.1.6 Viðskiptalíkön Internetþjónustufyrirtækja

Míla vísar til málsgreinar 134, sem fjallar um leigða innviði, og segir að hér vanti umfjöllun um Snerpu sem er bæði smásali og heildsali á Vestfjörðum. Samkvæmt upplýsingum Mílu þá býður Snerpa ljósleiðara til um 1000 heimila á Vestfjörðum og hefur í hyggju að halda áfram að ljósleiðaravæða alla Vestfirði.

Afstaða PFS
PFS mun bæta umfjöllun um Snerpu við þessa málsgrein í lokaútgáfu uppfærðrar greiningar (viðauki A).

3.2 Skilgreining breiðbandsaðgangs (internetþjónustu) á smásölustigi

Síminn benti á að markaðurinn væri skoðaður út frá smásölu. Sá markaður sem væri til skoðunar væri internetþjónusta til heimila og smærri fyrirtækja eftir atvikum. Til þess að geta veitt slíka þjónustu þyrfti fjarskiptafyrirtækið tvo lykilþætti, tengingu við viðkomandi heimili og samband í gegnum Farice. PFS fjallaði ekkert um síðari þáttinn og áhrif hans á samkeppni, en um væri að ræða einokunarfyrirtæki sem væri í ríkiseigu og hefði verið eðlilegt að skoða áhrif þess á viðkomandi markað. Væri það ekki gert væri viðkomandi markaður ekki nægilega rannsakaður.

Afstaða PFS
PFS bendir á að viðkomandi heildsölumarkaðir sem hér eru til skoðunar eru staðaraðgangur með fasttengingu og miðlægur aðgangur með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur. Sambönd um sæstrengi eru ekki skilgreindur markaður né markaður sem til skoðunar er hér. PFS telur ekki að skoða skuli Farice eða gagnaflutning um sæstrengi sérstaklega við mat á umræddum smásölumarkaði. Síst af öllu ætti að halla á Símasamstæðuna í þeim málum enda samstæðan langsamlega stærsta fjarskiptafyrirtæki landsins, og nýtur eflaust ekki verra kjara hjá Farice en minni fjarskiptafyrirtæki.

3.2.1 Mismunandi aðgangstækni í breiðbandsaðgangi (internetþjónustu) á smásölustigi

Síminn segir að PFS skilgreindi markaðinn með þeim hætti að um væri að ræða internetþjónustu um kopar eða ljósleiðara en útilokaði internetþjónustu um kapalkerfi þótt víða hefðu önnur fjarskiptaeftirlit skilgreint internetþjónustu um kapal sem hluta af sama markaði og internetþjónusta um ljósleiðara. Hefði þetta sérstaklega áhrif í sveitarfélaginu Reykjanesbæ þar sem kapalkerfi væri nokkuð útbreitt.

Síminn teldi lykilatriði að greina á milli internetþjónustu og tenginga sem væru í þeim tilgangi að nýta öryggiskerfi, lyftusíma, greiðsluposa o.a.þ.h. Virtist Símanum sem slíkar tengingar væru teknar með inn í markaðshlutdeildartölur, sem og heimtaugar sem væru aðeins notaðar fyrir PSTN og sem augljóst þætti að yrði lokað á næstu misserum. Þannig reyndi PFS að sýna aðra stöðu en þá sem ríkti í raun. Heimtaugar eða bitastraumstengingar sem væru ekki notaðar fyrir internetþjónustu tilheyrðu þar af leiðandi ekki markaðnum. Sem dæmi þá væri fjöldi af heimtaugum, einkum koparheimtaugum, sem væru ekki notaðar fyrir internetþjónustu en virtust í talningu PFS vera notaðar í hlutdeildartölum á heildsölumarkaði. Þess vegna væri mikilvægt að leggja til grundvallar þær tengingar sem nýttar væru fyrir internetþjónustu, en ekki aðrar tengingar.

Þá hefði PFS ekki framkvæmt neina rannsókn á því hvort ADSL, VDSL eða FTTH vörur tilheyrðu sama markaði, heldur vísaði aðeins til eldri afstöðu erlendra

fjarskiptaeftirlitsstofnana, en slíkt kæmi ekki í stað rannsóknar á markaðnum á Íslandi. Vísaði PFS einnig til þess að ADSL+ og VDSL+ væru hluti af sama markaði þótt það væru eiginlega tengingar sem væru fyrir fyrirtækjamarkað en ekki heimili. Að sama skapi væri þá óljóst hvort PFS væri að telja tengingar með sem væru til smærri fyrirtækja sem GR byði upp á sem hluta af markaðnum og hver væri hin raunverulegu skil á milli tenginga sem PFS legði til grundvallar. Væri það enn eitt dæmið um skort á rannsókn og þ.a.l. hefði PFS raunverulega engar forsendur til þess að meta samkeppnislegt aðhald mismunandi þjónustuþátta, þar sem PFS hefði ekki rannsakað viðkomandi markaði á Íslandi. Nægði að benda á gagnalistann þessu til stuðnings og þeirrar staðreyndar að PFS byggði afstöðu sína nær eingöngu á umfjöllun erlendra aðila, sem væru að fjalla um aðra markaði.

Að mati Símans snerist greiningin um staðlaða internetþjónustu fyrir heimili. Næsta skref væri að skoða hvort mismunandi þjónustutegundir sem væru í boði, væru allar hluti af sama markaði, þ.e. ADSL, VDSL, ljósleiðari (FTTH), kapalkerfi, 3G, 4G og 5G væru öll hluti af sama markaði. Sú rannsókn hefði ekki farið fram hjá PFS og væru engin gögn sem lægju til grundvallar þeim fullyrðingum sem PFS setti fram.

Reynsla Símans væri að neytendur færðu sig ekki af ljósleiðara yfir á xDSL. Benti Síminn á tölur PFS um þróun ljósleiðaratenginga samanborið við xDSL tengingar þessu til stuðnings.

Heimtaugar sem væru líklega að hverfa af markaðnum, s.s. kopartengingar sem væru notaðar eingöngu fyrir PSTN, myndu líklega hverfa af markaðnum og ættu þar af leiðandi ekki að vera hluti af markaðnum við greiningu á stöðunni til framtíðar. Þá væru xDSL tengingar einfaldlega á útleið og það væri verið að skipta þeim út fyrir ljósleiðartengingar, þar sem slíkar tengingar væru í boði. Hefði Síminn eðlilega áhyggjur af því að líftími xDSL þjónustu yrði í kjölfar greiningar PFS lengri en nauðsynlegt væri. Þar sem ljósleiðari hefði verið lagður gætu kopartengingar líklegast ekki veitt ljósheimtaugum samkeppnislegt aðhald. Þannig væri fullt tilefni til að rannsaka þessi atriði.

Þróun ADSL tenginga og VDSL tenginga Símans á svæði GR eða Tengis gæfi einnig vísbendingu um að staðganga væri ekki á milli xDSL og ljósleiðaratenginga. Þannig blasti við að ADSL og VDSL tengingum hefði fækkað hratt á viðkomandi starfssvæðum. Ljósleiðaratengingum hefði eðlilega fjölgað og þannig væru engar vísbendingar um að staðganga gengi í báðar áttir miðað við stöðuna í dag. Sú staðreynd, að fyrir suma viðskiptavini þá skipti það ekki máli hvort um væri að ræða tengingu um ljósleiðara eða xDSL og hefði þess vegna ekki enn skipt frá xDSL yfir í ljósleiðara, hefði ekki þýðingu. Spurningin sem PFS hefði ekki leitast við að svara, er hvort viðskiptavinur sem væri með ljósleiðara myndi færa sig yfir á xDSL við 5-10% verðhækkun á ljósleiðara. Ef svarið við þeirri spurningu væri neitandi, þá væri ekki um sama markað að ræða.

Það væri ljóst að PFS hefði ekki framkvæmt þá rannsókn sem nauðsynleg væri til þess að skilgreina markaði og þar af leiðandi væru drög PFS allsendis ófullnægjandi. Þar sem verið væri að horfa til framtíðar hefði verið lykilatriði að meta hvort xDSL þjónustuþættir gætu raunverulega verið skilgreindir sem hluti af sama markaði og ljósleiðari. Það væri mat Símans að hegðun neytenda væri á þann veg að þeir sem færðu sig yfir á ljósleiðara færðu sig ekki til baka og litu ekki á xDSL þjónustu sem staðgöngu. Síminn vissi ekki um nein dæmi þar sem viðskiptavinir félagsins hefði óskað eftir því að Síminn færði þá úr þjónustu um ljósleiðara yfir í þjónustu um kopar, en talsverður fjöldi af dæmum væri um flutning af kopar yfir á ljósleiðara.

Síminn skoraði á PFS að rannsaka þetta atriði og gefa út nýja og raunverulega markaðsgreiningu. Þá benti Síminn á að í tengslum við útreikninga á hlutdeild og þróun á markaðsstöðu þá skilgreindi PFS markaðinn sem ADSL, VDSL og ljósleiðaratengingar, en í markaðshlutdeildartölum væri aðeins tekið VDSL en ekki ADSL, sem gæfi ranga mynd af þróun markaðarins. Í flestum tilfellum væru viðskiptavinir Símans að skipta úr einni tengingu fyrir aðra og heilt yfir væri hlutdeild Símans ekki að vaxa á markaði, m.t.t. stærðar markaðsins eins og PFS skilgreindi hann. Ennfremur væri mikilvægt að skoða þróun markaðarins og skilja hvaðan vöxturinn kæmi. Það að þótt Síminn væri að fjölga tengingum í ljósleiðara og hlutdeild félagsins væri þannig að hækka, þá væri fyrst og fremst um að ræða umbreytingu frá xDSL yfir í ljósleiðara á eigin viðskiptavinum, en eiginlegur vöxtur í þeim skilningi að Síminn væri að taka við nýliðun á markaði eða sækja viðskiptavini frá öðrum aðilum, væri ekki raunin.

Afstaða PFS

PFS leit til kapalkerfis Kapalvæðingar í Reykjanesbæ í frumdrögum sínum og eftir frekari gagnasöfnun frá fyrirtækinu í október 2020 styrktist sú afstaða PFS um að kapalkerfið hefði afar takmörkuð áhrif á breiðbandsmarkaðinn og vísa má til nánari umfjöllunar í köflum 4.2 og 4.3 hér síðar í þessu skjali og sömu kafla í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Kapalkerfi Kapalvæðingar í Reykjanesbæ náði aðeins til [...] rýma í árslok 2020 og var upptakan aðeins [...] tengingar þar í bæ eða [...]%. Fyrirtækið hyggst ekki stækka kerfið frekar, en það nær til um [...]% rýma í sveitarfélaginu, sem eru 8.762 í heildina. Auk þess rekur Kapalvæðing ljósleiðaranet, sem nær til [...] rýma þar í bæ, sem gerir um [...]% útbreiðslu. Viðskiptavinirnir eru [...] á því kerfi, sem er [...]% nýting. Þar í bæ hefur Míla verið með VDSL kerfi sem nær til bæjarins í heild og hefur hafið ljósleiðarauppbygginu þar í bæ, ásamt GR, en reiknað er með að því verkefni ljúki á árinu 2021 eða 2022. Ljóst er að kapalkerfi Kapalvæðingar hefur hverfandi áhrif þegar á heildina er litið á umræddan smásölumarkað á landsvísu og einnig takmörkuð áhrif í umræddu bæjarfélagi. Kapalvæðing hefur nú gert samning um að koma inn á ljósleiðaranet GR og mun bjóða þjónustu sína á öllu starfssvæði GR.

Þó megin útgangspunktur í umfjöllun PFS á neytendamarkaði í frumdrögunum sé smásala internetþjónustu, IPTV tenginga og VoIP fastlínusímþjónusta vill PFS halda því til haga að markaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu nær til allrar heimtaugaleigu, sama í hvaða tilgangi heimtaugin er leigð. Þar með talið heimtaugar sem einungis eru notaðar fyrir PSTN talsímaþjónustu, lyftusíma eða greiðslumiðlun. Sömuleiðis nær markaður fyrir fjöldaframleiddar tengingar með miðlægum aðgangi til alls fjöldaframleidds bitastraums, ekki einungis þess sem notaður er til internetþjónustu til heimila.

PFS mótmælir því alfarið að hafa ekki framkvæmt fullnægjandi rannsókn á bitastraumsmarkaðinum og hinum ýmsum möguleikum aðgangstækninnar sem í boði er. Í kafla 4.3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) er ítarlega farið yfir þá tækni og vörur sem hvert fyrirtæki býður fram. Þar með talin DSL tæknilausnir, farnet, önnur þráðlaus net og kapalnet.

Frá birtingu frumdraganna hefur PFS framkvæmt frekari rannsókn á viðkomandi mörkuðum. Meðal annars lét PFS framkvæma nokkuð umfangsmikla könnun meðal neytenda um þá þætti sem helst ráða kaupákvörðun á internetþjónustu heimila. Þar kom fram að viðskiptavinir séu

í markverðum mæli tilbúnir til að skipta frá núverandi ljósleiðaratengingu yfir á tengingu um Ljósnet (VDSL) hækki verð núverandi þjónustu á ljósleiðara varanlega um tiltölulega litla upphæð.

Það má einnig nefna að í athugasemdum sínum nefnir GR að það sé einmitt upplifun þess fyrirtækis að neytendur færi sig frá ljósi yfir á kopartengingar. Það metur GR út frá því að viðkomandi neytandi búi á stað þar sem ekki sé önnur ljósleiðaratenging en þeirra. Samkvæmt gögnum sem PFS aflaði frá GR haustið 2020 er fjöldi þessara dæma umtalsverður á síðustu árum og þetta er ennþá að gerast, þrátt fyrir síaukna ljósleiðaraútbreiðslu. Nefna má í því samhengi að í neytendakönnun PFS, þar sem meðal þeirra sem skipt hefðu um þjónustuaðila á síðustu 12 mánuðum áður en könnunin hefði verið gerð, nefndi umtalsverður hópur pakka af meðfylgjandi þjónustu sem helstu ástæðu skipta, en ekki afköst tengingar eða hraða. Verð þjónustu var það sem neytendur settu í fyrsta sæti í könnuninni. PFS ítrekar að Heimilispakki Símans nýtur mikillar hylli á markaði, en þar er um að ræða vöndul með fjarskiptaþjónustu og vinsælu sjónvarpsefni. PFS telur að pakki þessi sé ein meginástæða þess að neytendur skipti yfir af ljósleiðara GR yfir á koparnet Mílu, þar sem Míla hefur ekki lagt eigin ljósleiðara.

Aðstæður á markaði gáfu að mati PFS sterkar vísbendingar um að staðganga væri á milli tenginga um koparheimtaugar og ljósleiðaraheimtauga. Könnun PFS meðal neytenda í október 2020 virðist staðfesta þær markaðsaðstæður. Hið minnsta verður ekki greint úr niðurstöðum könnunarinnar að staðganga sé ekki til staðar. Um þetta staðgöngumat er nánar fjallað í kafla 4 hér síðar, í sama kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðauka C, þar sem fjallað er um niðurstöður framangreinds auka samráðs.

Myndir 3.4 og 3.5 í frumdrögunum sýna að fjöldi viðskiptavina Símans eykst og markaðshlutdeild eykst einnig lítillega hin síðustu misseri þó aukningin sé ekki mikil á meðan stærsti keppinauturinn minnkar í fjölda og hlutdeild, þó minni keppinautar vaxi. Hlutdeild Símans lækkaði þó lítillega á árinu 2020, eða úr 47,6% um áramótin 2019/2020 í 46,3% í árslok 2020. Hlutdeild Símans var 45,9% í árslok 2017. Því verður ekki annað sagt en að Síminn hafi haldið stöðu sinni vel á markaði síðustu árin, þótt lítilsháttar lækkun hafi mælst á árinu 2020. Þar sem Síminn hafði, þegar frumdrögin voru skrifuð, ekki boðið þjónustu sína sem neinu næmi á öðrum netum en dótturfélags síns, Mílu, styrktist staða Mílu því einnig sökum þessa, þ.e.a.s. hlutdeild Mílu lækkaði því minna en verið hefði ef Síminn hefði keypt bitastraumsþjónustu af öðrum netrekendum en Mílu.

Hvað ADSL tæknina varðar og tengingar þar sem henni er beitt, þá er hún hluti staðgöngukeðjunnar og meðtalin í viðkomandi markaði og hlutdeildarútreikningum. Fjöldi ADSL tenginga hefur reyndar lítil áhrif á hlutdeildartölur enda voru í árslok 2020 tengingar um ADSL aðeins 3% af heildarteningum.

Nú hefur Síminn gert samning við GR um dreifingu þjónustu sinnar á neti GR. Sá samningur var undirritaður í júlí 2020 og er mjög nýlega kominn til framkvæmda. Sá samningur komst í framkvæmd í seinni hluta ágúst 2021. PFS gerir ráð fyrir því að markaðshlutdeild Símans muni vegna hans, og að öðru óbreyttu, leiða til þess að Síminn nái að fara yfir 50% markaðshlutdeild á umræddum smásölumarkaði á líftíma greiningarinnar. Þar sem umtalsverður fjöldi nýrra viðskiptavina Símans á kerfi GR mun koma frá öðrum þjónustuveitendum sem fyrir eru á kerfi GR, telur PFS ekki að markaðshlutdeild Mílu muni lækka verulega á líftíma greiningarinnar vegna þessa samnings og mun að mati PFS áfram

verða yfir 50% á báðum umræddum heildsölumörkuðum. Þá er ekki útilokað að staða Mílu gæti styrkst ef þjónustuveitendur á borð við Vodafone, Hringdu og Nova færi viðskipti sín í auknum mæli af neti GR yfir á net Mílu.

3.2.2 Internettengingar um kopar og ljósleiðara

Míla teldi að ljóst væri að á þeim svæðum sem ljósleiðaranet væri í boði, kysu fjarskiptafyrirtæki (í heildsölu) og viðskiptavinir í smásölu ljósleiðara langt umfram aðra þjónustu, s.s. VDSL. Væri það jafnframt mat Mílu, sbr. einnig niðurstöður skýrslu AM, bls. 2-8, að VDSL þjónusta myndi á gildistíma greiningarinnar (2021-2026), ekki hafa neitt eða í öllu falli óverulegt samkeppnislegt aðhald á þeim markaðssvæðum þar sem ljósleiðarnet væri fyrir hendi. Þá niðurstöðu styddi einkum tvennt, sbr. nánar skýrslu AM, bls. 2:

a. fyrirliggjandi gögn um fjölda VDSL tenginga þar sem ljósleiðari væri einnig til staðar bentu til þess að fjöldi VDSL tenginga færi hratt fækkandi og hefði gert það síðastliðin þrjú ár. Sjá m.a. umfjöllun bls. 15-16 í frummatinu um þróunina;

b. í þeim tilvikum þar sem um nýtengingar væri að ræða þá kysi óverulegur hluti nýrra viðskiptavina Mílu VDSL þegar ljósleiðari væri einnig í boði. Á þeim svæðum þar sem báðar þjónusturnar byðust kysu [...]% nýrra viðskiptavina ljósleiðara umfram VDSL.

Neðangreind mynd sýndi hvernig þróun bitastraumsaðgangs hjá Mílu hefði verið á þeim svæðum (sveitarfélögunum í heild sinni) þar sem GR væri einnig starfandi síðastliðin ár:

Heimild: Míla

Af framangreindu væri ljóst að notkun xDSL yfir kopar hefði farið hratt minnkandi samhliða aukningu á tengingum yfir ljósleiðara. Það skekkti að einhverju leyti myndina við mat á staðgöngu milli þessara þjónustutegunda, að stærstu fjarskiptafyrirtækin byðu viðskiptavinum sínum vöndla þar sem internettenging og aðgangur væri boðinn á sama verði óháð því hvort þjónustan væri veitt í gegnum VDSL eða ljósleiðara. Þó mætti geta þess að Hringdu hefði boðið lægra verð fyrir VDSL. Það hefði hins vegar hvorki leitt til viðbragða af hálfu annarra fjarskiptafyrirtækja, s.s. verðlækkana á ljósleiðara, né aukinnar

markaðshlutdeildar Hringdu, og styddi það ótvírætt mat Mílu að jafnvel þó VDSL yrði verðlagt lægra en ljósleiðari í smásölu þá myndi það ekki vekja áþreifanlegan áhuga endanotenda á að skipta úr ljósleiðara yfir á VDSL. Þar af leiðandi gæti ekki verið staðganga á milli VDSL annars vegar og ljósleiðara hins vegar gagnvart endanotendum.

Þá væri fullljóst að mati Mílu að ekki væri staðganga milli VDSL og ljósleiðara gagnvart fjarskiptafyrirtækjunum í heildsölu, enda ljóst að fjarskiptafyrirtækin kysu ljósleiðara umfram VDSL. Verðlagning vörunnar í heildsölu styddi þetta, enda virtist það engin áhrif hafa á hlutdeild Mílu, t.d. í VDSL, þó það væri verðlagt töluvert lægra í heildsölu en ljósleiðari. Að sama skapi væri ekki framboðsstaðganga milli VDSL og ljósleiðara í heildsölu, hvorki á markaði 3a eða 3b.

Af rannsókn AM, sbr. meðfylgjandi skýrslu, um hlutfallslega skiptingu breiðbandstenginga eftir tegund, þar sem ljósleiðari væri einnig fyrir hendi, mætti sjá að algjör viðsnúningur hefði orðið frá síðustu markaðsgreiningu árið 2014, en þar hefði ljósleiðaranet verið með 30% hlutdeild og kopar 70%. Ljósleiðaranetið væri nú komið með yfir 70% hlutdeild og færi ört vaxandi.

Í skýrslu AM, bls. 2-4 í kafla 2.2, kæmi fram sú skoðun að VDSL yrði ekki umtalsverður keppinautur við ljósleiðaranet á gildistíma greiningarinnar, 2021 til 2026. Að sögn AM færi VDSL tengingum mjög hratt fækkandi og afar lítið hlutfall nýrra viðskiptavina kysi VDSL á þeim svæðum þar sem bæði VDSL og ljósleiðari væri í boði.

AM hefði einnig gert að umtalsefni að samkeppni færi fram með framboði á inniföldu gagnamagni á sama verði hvert sem hið undirliggjandi net væri og framboð Hringdu á ódýrari áskriftarleið yfir VDSL hefði ekki leitt til viðbragða keppinautanna. Þannig mætti sjá að VDSL væri ekki aðlaðandi heildsöluvara miðað við ljósleiðara, þó verðmunur væri á heildsölustiginu

AM hefði sagt að í Svíþjóð hefðu 63% þeirra sem aðgang hefðu að ljósleiðara tekið upp slíka þjónustu. Hlutföll væru svipuð á Íslandi þar sem í Svíþjóð hefði kapall og ljósleiðari náð um 74% hlutdeild og sem viðbrögð við því hefði PTS skilgreint sérstaka markaði fyrir ljósleiðara og kopar, en þó greiningin hefði verið dregin til baka hefði það verið af óskyldum ástæðum.

Afstaða PFS

Míla segir að stærstu fjarskiptafyrirtækin bjóði viðskiptavinum sínum vöndla þar sem internettenging og aðgangur er boðinn á sama verði óháð því hvort þjónustan er veitt í gegnum VDSL eða ljósleiðara. Þó megi geta þess að Hringdu hafi boðið lægra verð fyrir VDSL. Það hafi hins vegar hvorki leitt til viðbragða af hálfu annarra fjarskiptafyrirtækja, s.s. verðlækkana á ljósleiðara, né aukinnar markaðshlutdeildar Hringdu, og styður það ótvírætt mat Mílu þess efnis að ekki sé til staðar staðganga milli internettenginga um VDSL og ljósleiðara.

PFS bendir á að á móti má telja að fjarskiptafyrirtæki sjái ekki samkeppnistækifæri í að ná til verðnæmra viðskiptavina með ódýrari tengingum gegn skertum bitahraða, né sé hægt að verðleggja afkastameira tengingar gegn hærra verði sem „premium“ vöru. Það styður að staðganga sé fyrir hendi.

Telja verður yfirgnæfandi líkur á því að neytandi myndi ekki láta það setja fasteignakaupum stólinn fyrir dyrnar að flytja úr ljósleiðaratengdri eign í aðra þar sem einungis VDSL er í boði.Keðjustaðganga þarf ekki að vera jafn virk í báðar áttir til að staðganga sé til staðar. Sem

gefur til kynna að neytendur sjái ekki slíkan mun á gæðum VDSL og FTTH að seljendur sjái tekjutækifæri í slíkum virðismun.

Umrædd áskrift Hringdu innifelur einnig lítið gagnamagn og er því ekki hentug nema þeim sem nota internetið í litlum sem engum mæli til streymisveitna.

Mat á staðgöngu getur ekki ráðist af því einu að fjarskiptafyrirtæki virðist velja ljósleiðara umfram VDSL. Ljóst er að þetta er þróun sem hefur átt sér stað um nokkurt skeið og mun halda áfram. Önnur atriði eins og sama verð á smásölustiginu og sams konar markaðssetning vörunnar, án tillits til undirliggjandi nets, skiptir hér mun meira máli.

Benda má á nýlega markaðsgreiningu ARCEP í Frakklandi á viðkomandi mörkuðum (Cases FR/2020/2277-2278) í þessu sambandi. Þar í landi hefur einnig orðið mikil fækkun á kopartengingum á kostnað ljósleiðaratenginga og mun sú þróun halda áfram á líftíma þeirrar greiningar. Þar komst ARCEP að þeirri niðurstöðu að ennþá væri staðganga milli kopars- og ljósleiðara og gerði framkvæmdastjórn ESB engar athugasemdir við þá niðurstöðu. Franska samkeppniseftirlitið var einnig sammála þeirri niðurstöðu, en skoraði á ARCEP að fylgjast náið með þróuninni hvað það varðar.[2]

Míla vísar til þess að ljósleiðaranet væru komin með yfir 70% hlutdeild en koparnet þá undir 30% hlutdeild. Hið rétta er að í árslok 2020 var hlutfall ljósleiðara 64% á móti 36% hlutfalls kopars.

Eins og PFS hefur áður greint frá í skjali þessu þá er ýmislegt sem bendir til þess að tekið sé að hægja á þróun þessari. PFS gerir ráð fyrir að vægi kopartenginga verði áfram töluvert í lok líftíma greiningar þessarar.

Að öðru leyti vísar PFS til ítarlegrar umfjöllunar og rökstuðnings fyrir því að umrædd staðganga sé til staðar í köflum 3 og 4 í uppfærðri greiningu (viðauka A), hér að framan í þessum kafla og í kafla 4 í skjali þessu og í viðauka C (niðurstaða auka samráðs).

Míla vísaði til fyrirliggjandi upplýsinga frá PFS um notkun endanotenda á ljósleiðaraneti og xDSL (aðallega VDSL) sem benti til þess að notendur ljósleiðara notuðu 60% meira niðurhal (e. download) og 145% meira upphal (e. upload) að meðaltali á ári. Benti þetta að mati Mílu til þess að ekki væri staðganga milli ljósleiðara og VDSL fyrir endanotendur og raunar væri verulega ólíklegt að endanotendur sem notuðu ljósleiðara myndu skipta aftur yfir í VDSL jafnvel þótt verð fyrir ljósleiðara myndi hækka, þar sem þeir hefðu þörf fyrir þá viðbótarmöguleika sem fylgdu hraðari internetþjónustu. Ekki væri að sjá að PFS hefði rannsakað þetta með fullnægjandi hætti. Þetta kæmi fram í skýrslu Analysys Mason í kafla 2.6, á blaðsíðu 7.

Afstaða PFS

Það er alltaf einhver hópur viðskiptavina sem stekkur á nýjustu tækni varðandi afköst og magn um leið og hún er boðin fram. Hópur slíkra notenda getur haft áhrif á meðaltalið. Þá bendir

[2] Á bls. 4 í áliti framkvæmdastjórnarinnar frá 26. nóvember 2020 segir m.a. þar sem grein er gerð fyrir þessari niðurstöðu ARCEP: *„ARCEP does not segment the relevant product market between high and very high capacity products. This finding is supported by the fact that there is no „killer app“ that would be available only with high capacity subscriptions. Further, the range of services offered is the same and price differences are modest.“*

PFS á að keðjustaðganga þarf ekki að vera að fullu jafn virk í báðar áttir til að staðganga sé til staðar.

PFS bendir á að þrátt fyrir þetta hefur Míla ekki talið ástæðu til að hætta markaðssetningu sinni á Ljósnetinu (VDSL) með þeim fullyrðingum að það uppfylli allar þarfir heimila til internetþjónustu og IPTV þjónustu til margra myndlykla samtímis. Einnig vísar PFS til niðurstöðu neytendakönnunar sem stofnunin lét framkvæma og aðra umfjöllun um staðgöngu milli ljósleiðara og VDSL í svörum PFS í þessu skjali og í viðauka C.

Míla sagði það liggja fyrir að Síminn hygðist alfarið loka PSTN talsímakerfi sínu á fyrsta ársfjórðungi 2021 á landinu öllu[3]. Hefði þessi breyting í för með sér að ekki væri lengur þörf á rekstri koparaðgangsnets á þeim svæðum þar sem ljósleiðaranet sé fyrir hendi.

[...]

Þá lægi fyrir að á koparkerfi Mílu væru rúmlega 20.000 tengingar sem væru eingöngu með POTS eða ISDN, þ.e.a.s. án xDSL tengingar. Það væri mat Mílu að miklum meirihluta þessara koparheimtauga yrði sagt upp. Flestar þessara tenginga væru vegna öryggis og tengdust lyftum, sprinklerkerfum, öryggiskerfum og þess háttar. Skýrsla Analysys Mason fjallaði um þetta atriði í kafla 2.7, á blaðsíðu 7.

Afstaða PFS

Reikna má með að sá smásali sem nú veitir PSTN talsímaþjónustu sé líklegur til að flytja PSTN viðskiptavini yfir í eigið VoIP áður eða þegar PSTN kerfið er lagt niður. Því er ekki endilega víst að þessir viðskiptavinir hætti með fastlínusíma við niðurlagningu PSTN kerfis Símans. Síminn hóf að loka PSTN kerfinu haustið 2020 og hyggst ljúka því verki vorið 2023. Samkvæmt upplýsingum frá Símanum er hér um að ræða 17.000 tengingar sem eftir voru í byrjun apríl 2021. Aðeins höfðu nokkuð hundruð slíkar tengingar verið fasaðar út í byrjun apríl 2021, en upphaflega ætlaði Síminn að ljúka verkinu fyrir árslok 2021. Því er ljóst að þetta mun taka mun lengri tíma en Síminn hafði áform um og að mati PFS verður að telja að það séu ansi metnaðarfull áform að ætla að ljúka verkinu vorið 2023. Síminn hefur auk þess kerfisbundið á síðustu árum verið að færa viðskiptavini í talsíma úr PSTN yfir í VoIP.

Einhverjir viðskiptavinir eru til sem eingöngu hafa PSTN þjónustu, en enga internetþjónustu eða bitastraum á kopartengingu sinni. Slíkir viðskiptavinir telja væntanlega talsímaþjónustu sína mikilvæga og gætu viljað halda henni þó hún flytjist yfir í aðra burðartækni. PFS telur af og frá að markaðshlutdeild Mílu muni lækka um þessar 17.000 PSTN tengingar þótt hlutdeild Mílu kunni að lækka smávægilega vegna þessa.

Míla sagði að það væri fyrirsjáanlegt að Míla myndi hætta rekstri koparaðgangsneta fyrirtækisins á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefði innleitt ljósleiðaranet innan gildistíma greiningarinnar (2021-2026), enda kostnaðarsamt að reka tvö samliggjandi kerfi á sama svæðinu, minni eftirspurn væri o.s.frv. Lægi jafnframt fyrir að á næstu 10 árum myndi Míla leggja niður koparnet fyrirtækisins í heild, en fyrirtækið áformaði að skipta ferlinu upp í þrjá fasa. Hefði Míla upplýst PFS um þessi áform, sbr. málsgrein 236 og áfram í frummati PFS.

[3] https://heildsala.siminn.is/

Í frummati sínu hefði PFS hins vegar metið þau áform, svo og þá staðreynd að hlutdeild koparneta myndi halda áfram að minnka með aukinni hlutdeild ljósleiðaraneta, þannig að þetta myndi hafa lítil áhrif á þróun mála á líftíma greiningarinnar, enda hefði þetta ekki áhrif á að staðganga yrði ennþá á milli koparneta og ljósleiðaraneta á viðkomandi markaði á líftíma greiningarinnar.

Teldi Míla þessa frumafstöðu PFS ekki standast nokkra skoðun, enda lægi í augum uppi að þegar fyrir lægi að tiltekinni þjónustu yrði hætt á líftíma greiningarinnar, gæti hún ekki talist valkostur yfir höfuð fyrir viðskiptavini og þannig í samkeppni við ljósleiðaranet á grundvelli staðgöngusjónarmiða, því engin væri staðgangan. Sömuleiðis væru allar líkur á að fjarskiptafyrirtækin yrðu treg til að kaupa slíka þjónustu, að því marki sem hún hefði ekki verið aflögð og selja nýjum viðskiptavinum, með hliðsjón af þeim kostnaði og vinnu sem fylgdi því að flytja viðskiptavini yfir á annað net í fyrirsjáanlegri framtíð, einkum og sér í lagi þegar fyrir lægi að þeir gætu boðið þessum sömu viðskiptavinum langtímalausn, líkt og ljósleiðara, frá fyrsta degi viðskipta. Væri það m.a. mat Mílu að PFS hefði á engan hátt tekið með fullnægjandi hætti afstöðu til þessa, sbr. fyrirmæli í 14. gr. tilmæla ESA um að líta bæri til þróunar „fram á við“ og þá a.m.k. út gildistíma greiningarinnar.

Skýrsla Analysys Mason fjallaði um þetta atriði í kafla 2.7, á blaðsíðu 7.

Afstaða PFS

Ítrekað hefur komið fram að PFS geri ráð fyrir að líftími markaðsgreiningarinnar sé áætluð 3 ár, en ekki 5-6 ár, vegna hinnar hröðu þróunar sem er á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði á næstu árum. Sambærilegri athugasemd hefur verið svarað með ítarlegri hætti á öðrum stað í skjali þessu og vísast til þess.

Míla mótmælti því að um keðjustaðgöngu væri að ræða í skilningi 43.- 45. mgr. leiðbeininga framkvæmdastjórnarinnar milli aðgangs og breiðbandsþjónustu yfir kopar annars vegar og ljósleiðara hins vegar. PFS hafði komist að þeirri frumniðurstöðu að með tilliti til þjónustuframboðs hér á landi og framkvæmdar annars staðar á EES svæðinu væri til staðar staðgöngukeðja sem styddi það að internettengingar á koparneti og internettengingar á ljósleiðaraneti tilheyrðu sama smásölumarkaði. Auk þess benti einsleitni í verðlagningu og þjónustuframboði mismunandi internettenginga eindregið til þess að þær tilheyrðu sama markaði.

Í fyrrnefndum ákvæðum leiðbeininganna væri m.a. fjallað um hvaða skilyrði þyrftu að vera fyrir hendi til þess að um keðjustaðgöngu gæti verið að ræða. Væri það m.a. skilyrði að staðganga milli viðkomandi vara þyrfti eftir sem áður að vera umtalsverð. PFS hefði ekki sýnt fram á að skilyrði framangreindra ákvæða leiðbeininganna væru uppfyllt, s.s. að um umtalsverða staðgöngu væri að ræða. Míla teldi að staðganga væri ekki fyrir hendi og rof hefði orðið í keðjunni vegna þess verulega tækni- og hraðamunar sem væri á milli þessara tveggja neta.

Sá verulegi hraðamunur sem væri á milli xDSL tenginga og ljósleiðaratenginga gerði það raunar að verkum að netin og þjónusta veitt í gegnum þau, væri hvorki sambærileg né gæti staðganga talist þar á milli. Í því sambandi væri vert að geta þess að á milli xDSL kynslóða hefði hraðinn yfirleitt tvö- til fjórfaldast. Sem dæmi hefði hæsti nethraði í boði hjá Mílu eftir tækni verið eftirfarandi:

- ADSL: 8Mb/s niður og 0,6Mb/s upp
- ADSL2+: 12Mbps niður og 1Mb/s upp
- VDSL2: 50Mb/s niður og 25Mb/s upp
- VDSL2 með vigrun: 100Mb/s niður og 25Mb/s upp.

Ljósleiðaratengingar væru hins vegar mun hraðvirkari og í raun mætti ná hvaða hraða sem væri með útskiptingu á endabúnaði:

- Núverandi ljósleiðaratengingar til heimila: 940Mb/s niður og 940Mb/s upp (svokallaðar 1Gb/s tengingar).
- Næsta kynslóð ljósleiðaratenginga til heimila sem þegar væri í boði á nokkrum stöðum erlendis: 10.000Mb/s í báðar áttir.
- Í þróun og stöðlun væri tækni sem gæti boðið heimilum 100.000Mb/s á viðráðanlegu verði. (Búist væri við að tæknin kæmi á markað á líftíma greiningar.)

Míla teldi að frekari uppfærslur á bitastraumsþjónustu yfir kopar, þ.m.t. svokallað G.fast, svaraði ekki kostnaði. Helstu ástæður væru mikill stofn- og rekstrarkostnaður vegna fárra viðskiptavina á hverjum búnaði þar sem koparheimtaugahluti slíkra tenginga væri 30-50 m langur til að ná fullum hraða tenginga. Einnig hefði sú trú endanotanda og fjarskiptafyrirtækja, að slík þjónusta uppfyllti ekki þarfir þeirra til lengri tíma er litið, mikið að segja.

Míla benti á að þar sem sem sveitarfélag hefði lagt ljósleiðarakerfi og Míla hefði ekki verið með bitastraumsþjónustu á svæðinu yfir kopar, þá hefði Míla eingöngu valið að veita bitastraumsþjónustu yfir ljósleiðarakerfi sveitarfélagsins. Í öllum þeim tilvikum byði Míla ekki bitastraumsþjónustu yfir eigin koparnet heldur aðeins yfir ljósleiðarakerfi sveitarfélagsins. Það helgaðist af því mati Mílu að bitastraumsþjónusta yfir kopar myndi ekki standast samkeppni við slíka þjónustu yfir ljósleiðara. Míla teldi þetta vera skýrt dæmi um að kopar- og ljósheimtaugar væru ekki á sama markaði.

Samkeppnisaðilar Mílu hefðu í markaðsefni sínu lagt verulega áherslu á þennan mun á þjónustunni og virtust notendur hafa brugðist við. Þannig virtist sú skoðun hafa myndast meðal almennings að breiðbandstengingar yfir kopar væru „gamaldags tækni“ á meðan ljósleiðari væri „nútímalegur“, auk þess sem notendur og fjarskiptafyrirtæki teldu að meira væri um bilanir á kopartengingum en á ljósleiðara, og koparinn þannig „annars flokks“ vara. Auk þess teldu markaðsaðilar, að því er virtist, að líftími ljósleiðaratenginga væri mun meiri en xDSL tenginga og því borgaði sig ekki að setja upp nýjar xDSL tengingar ef ljósleiðaravalkostur væri fyrir hendi. Áhrif þessa sæist bersýnilega í gífurlegri fækkun koparheimtauga síðustu ár, en búast mætti við því að sú þróun héldi áfram á líftíma greiningarinnar. Hér mætti og benda á að af þeim [...] pöntunum sem borist hefðu Mílu á tímabilinu 1. janúar 2020 til 31. maí 2020, á þeim svæðum þar sem val væri um VDSL og GPON, hefðu [...] pantanir verið á ljósleiðara eða [...]%. Ef net annarra væru tekin með mætti ætla að þetta hlutfall yrði enn hærra eða líklega yfir [...]. Yrði þannig ekki annað ráðið af þessu en að viðskiptavinir Mílu teldu VDSL tengingar ekki, nema í hverfandi mæli, fýsilegan valkost fyrir endanotendur til samanburðar við ljósleiðaratengingar.

Þá mætti geta þess, að á ákveðnum svæðum gæti Míla aðeins boðið upp á Ljósnet yfir koparheimtaug í samkeppni við ljósleiðarakerfi. Reynsla Mílu væri að Ljósnet um koparheimtaug (VDSL2) væri af endanotendum og fjarskiptafyrirtækjum ekki talin sambærileg „alvöru ljósleiðara"; ekki væri víxlverkun milli þessara vara heldur þvert á móti vildu viðskiptamenn frekar ljósleiðara vegna hraðamunarins á milli kerfanna. Þar sem Míla hefði aðgang að ljósleiðara annarra greiddi Míla sérstakt aðgangsgjald að kerfum t.d. Tengis og Snerpu ofan á heimtaugagjald þessara fyrirtækja, til þess að geta boðið upp á bitastraumsþjónustu yfir ljósleiðara. Ljóst væri að Míla myndi ekki kaupa slíka þjónustu ef það væri ekki nauðsynlegt vegna kröfu endanotenda. Teldi Míla þetta einnig styðja það að bitastraumsþjónusta yfir kopar teldist ekki staðgönguþjónusta fyrir bitastraum yfir ljósleiðara og ætti því ekki að teljast á sama markaði.

Í fylgiskjali Mílu sem innihéldi athugasemdir við einstakar málsgreinar frumdraganna væri sagt ólíklegt að ISDN og ADSL gætu talist staðgönguvörur fyrir ljósleiðara, en ISDN og ADSL væru á sumum stöðum eini valkosturinn sem Míla hefði við ljósleiðara annarra.

Í fylgiskjali með umsögn Mílu, skýrslu Analysys Mason (AM), væri því einnig mótmælt að keðjustaðganga væri fyrir hendi. PFS hefði ekki lagt fram nein sönnunargögn um keðjustaðgöngu önnur en þau að vísa til fjölbreyttra tæknilausna sem væru á markaðnum. Þá hefði PFS talið að „verðakkeri" í kopar myndi ekki hefta verðlagningu á ljósleiðara og sú afstaða talaði gegn keðjustaðgöngu. Í Bretlandi hefðu kopar- og ljósleiðaratengingar verið taldar til sama markaðar, vegna þess að kopartengingar veittu aðhald, en það gæti verið vegna þess að útbreiðsla og upptaka ljósleiðara væri mun minni í Bretlandi en á Íslandi.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri svara um staðgöngu í skjali þessu, sem og til kafla 2 og 3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og til viðauka C, og vísbendinga sem lesa má úr könnun meðal neytenda sem PFS lét gera í október 2020 um þá þætti sem helst ráða kaupákvörðun á internetþjónustu heimila. Þar kom fram að viðskiptavinir séu í markverðum mæli tilbúnir til að skipta frá núverandi ljósleiðaratengingu yfir á ljósnetstengingu hækki verð núverandi þjónustu á ljósleiðara varanlega um tiltölulega litla upphæð, ásamt fleiri vísbendingum um staðgöngu.

Þar kemur ennfremur fram, þvert á fullyrðingar Mílu hér að ofan, að markverður hluti neytenda virðist hafa skipt um þjónustuaðila á síðustu 12 mánuðum fyrir gerð könnunarinnar á þann veg að farið var frá þjónustuaðila sem veitti tengingu yfir ljósleiðaranet samkeppnisaðila Mílu en skipt yfir til þjónustu hjá aðila sem veitti þjónustu sína um koparheimtaug. Verð þjónustu virðist einnig vera sterkasti þáttur kaupákvörðunar þeirra sem nýverið hafa skipt um þjónustuaðila, ekki afköst undirliggjandi tengingar. Þar kemur einnig fram að langflestir kaupa fjarskiptaþjónustu í vöndli og þar kemur Heimilispakki Símans sterkur inn. Mörg dæmi er um það að viðskiptavinir þjónustuveitenda sem hafa verið á neti GR hafi fært sig yfir á koparnet Mílu til að geta notfært sér umræddan Heimilispakka. Þó Míla sjái þess merki að hraði tenginga sé auglýstur af smásölum virðast þær auglýsingar ekki stýra eða hafa áhrif á kaupvilja þegar hann raungerist.

Ennfremur hefur PFS gögn undir höndum frá GR sem sýna svart á hvítu að umtalsverður fjöldi viðskiptavina GR á ljósleiðara hafi á undanförnum árum skipt yfir á Ljósnet Mílu, og er sú þróun ennþá til staðar.

Þá vísast til þess að á heimasíðu Mílu kemur fram að hraðinn sem býðst á Ljósneti (VDSL) félagsins sé allt að 50-100 Mb/s og að hægt væri að hafa allt að fimm myndlykla fyrir sjónvarpsþjónustu og nægur hraði fyrir allan notkun heimila. Ekki er því annað að sjá en að markaðssetning Mílu gangi út á að staðganga sé fyrir hendi. Það sama má segja um Símann. Það er því ekki mjög traustvekjandi málflutningur hjá Símasamstæðunni í máli þessu að nú bregði svo við að félögin telji að slík staðganga sé ekki til staðar. Þá má geta þess að í athugasemdum sínum við ákvörðunardrög PFS, sem urðu að ákvörðun PFS nr. 31/2017, dags. 29. desember 2017 (útnefning Mílu með alþjónustuskyldur), kom neðangreint fram í máli Mílu, sem PFS þykir sýna fram á að Míla líti raunverulega á xDSL tengingar sem staðgöngu fyrir tengingar um ljósleiðaranet:

> *„**Á næstu árum** munu DSL kerfi geta uppfyllt þarfir um hraða og geta keppt á markaði í þéttbýli út frá tæknilegu sjónarmiði. Með núverandi verðkvöð og stöðugt óhagkvæmari rekstri, sérstaklega í dreifbýli og fámenni munu DSL kerfi illa geta keppt á forsendum markaðslögmála. Míla telur því mikilvægt að verðkvöð sé aflétt svo hægt sé að verja verðmæti þessara innviða á markaði <u>þannig að tilvist þeirra auki á valkosti og efli samkeppni</u>.“* (leturbr. PFS)

Míla vísaði til þess að í 44. mgr. leiðbeininganna kæmi fram að þegar verðlagning núverandi tæknikynslóðar gæti veitt verðlagningu nýrrar tæknikynslóðar samkeppnislegt aðhald þá gætu verið forsendur til þess að skilgreina þjónusturnar á sama vöru- og þjónustumarkaði. PFS hefði hins vegar ekki fært fram nein sönnunargögn sem staðreyndu að verðlagning þjónustu yfir kopar veitti verðlagningu fyrir ljósleiðara samkeppnislegt aðhald. Aðstæður á markaði styddu þvert á móti annað. Virtist PFS raunar sjálf gangast við því í frummatinu að slíkt aðhald væri ekki fyrir hendi, sbr. rökstuðning stofnunarinnar fyrir því að ekki skyldi setja „anchor price“ sem byggði á verðkvöðum á VDSL, þar sem það myndi ekki setja hömlur á ljósleiðara. M.ö.o. væri ekki keðjustaðganga fyrir hendi, þar sem ef svo væri myndi VDSL í reynd verða valið í staðinn fyrir ljósleiðara.

Afstaða PFS

Eftir að hafa farið yfir rökstuðning sinn um skort á koparakkeri með tilliti til framkominna athugasemda og með hliðsjón af tilmælum 2013/466/EU telur PFS að stofnunin hafi gert of lítið úr áhrifum kostnaðargreinds verðs á koparheimtaugum í frummati sínu. Það er ljóst að smásöluverð á ljósleiðaraneti fylgir smásöluverði á koparneti, enda gera fjarskiptafyrirtæki ekki greinarmun á undirliggjandi neti þegar þau verðleggja smásöluþjónustu sína. Þó að smásöluverð línugjalds hafi hækkað umfram hækkanir á línugjaldi í heildsölu þá er e.t.v. rétt að líta einnig til verðmyndunar á smásölupökkum í heild sinni. Verð á þjónustupökkum hefur almennt ekki hækkað á sama hátt og línugjaldið. Koparheimtaugar eru ennþá um 64% af heildarfjölda heimtauga Mílu í útleigu og eru því enn umtalsverð stærð á markaðnum.

Í neytendakönnun sem PFS lét framkvæma fyrir sig í október 2020 kom m.a. í ljós að stór hluti neytenda er reiðubúinn til að skipta yfir í Ljósnet (þ.e.a.s. VDSL koparheimtaugar) ef verð á pökkum á ljósleiðaraneti (FTTH) hækkar um ca. 10%. Einnig kom í ljós að hraði er almennt ekki afgerandi þáttur varðandi val á internetþjónustu. Þá hefur PFS undir höndum gögn frá GR sem sýna fram á slíka yfirfærslu af ljósleiðaranetum yfir á koparnet í töluverðum

mæli. Þetta styður þá ályktun að kostnaðargreindar tengingar um koparheimtaugar geti veitt smásöluþjónustu á ljósleiðara aðhald.

Þá ber líka að huga að því sem ekki er í boði á smásölumarkaðinum, en hvorki Síminn né Vodafone hafa boðið upp á hærri verðflokk internetþjónustu með hraða sem eingöngu ljósleiðari getur boðið upp á. Miðað við niðurstöðu framangreindrar neytendakönnunar eru neytendur almennt ekki tilbúnir að borga yfirverð fyrir ljósleiðaratengingu. Þetta bendir til þess að kopar-akkeri sé í raun til staðar. Þá er vísbendingu um kopar-akkeri einnig að finna í verðskrá Hringdu og Hringiðunnar þar sem mánaðarverð internetáskriftar fer stigvaxandi eftir hraða en ekki er til staðar stökk í þeirra verðskám sem aðgreinir tengingar um koparheimtaugar frá tengingum um ljósleiðaraheimtaugum.

Míla vísaði til nýlegs fordæmis frá Svíþjóð þar sem kopar- og ljósleiðaratengingar hefðu ekki verið taldar tilheyra sama þjónustumarkaði. Þrátt fyrir að eldri erlend fordæmi bentu í einhverjum tilvikum til þess að kopar og ljósleiðari gætu verið á sama markaði þá þekktust þess einnig dæmi, sem væru nýrri, að kopar og ljósleiðari hefðu ekki verið skilgreindir á sama þjónustumarkaði, sbr. í framangreindu máli frá Svíþjóð. PTS í Svíþjóð hefði á árinu 2019 komist að þeirri niðurstöðu að í „augum notanda“ væri ekki staðganga þarna á milli heldur að heimtaugar yfir kopar og ljósleiðara væru ekki á sama markaði. Míla teldi að sama staða væri uppi á Íslandi enda veldu 9 af hverjum 10 kaupenda nýrra tenginga sem hefðu val um kopar eða ljós á neti Mílu ljósleiðara. Ef net annarra væru tekin með þá væri ljóst að þetta hlutfall yrði enn hærra, eða líklega yfir 95% kaupenda.

Míla teldi nauðsynlegt að fjalla nánar um forsendur markaðsgreiningar PTS í Svíþjóð sem Míla teldi að gæti verið fyrirmynd að markaðsgreiningu PFS. Þetta væri nýjasta greiningin sem gerð hefði verið á Norðurlöndum og segja mætti að aðstæður í Svíþjóð væru svipaðar og á Íslandi, t.d. varðandi viðhorf neytenda á fjarskiptaþörfum sínum. Aðrar aðstæður í Svíþjóð væru einnig að ýmsu leyti svipaðar, t.d. væri búið að leggja ljósleiðara til svipaðs hlutfalls heimila og á Íslandi. Þar hefði þó að mestu verið lagður einn ljósleiðari til heimila á meðan að á Íslandi hefðu verið lagðir tveir ljósleiðarar til um 57% heimila.

Í markaðsgreiningunni hefði PTS komist að þeirri niðurstöðu að kopar- og ljósleiðaraheimtaugar væru ekki á sama markaði og væri helsta ástæðan sú að notendur teldu ekki staðgöngu á milli þeirra. PTS hefði komist að þessari niðurstöðu með því að gera neytendakönnun og spyrja af hverju fólk hafði valið það net sem það notaði. Niðurstaðan hefði verið sú að fólk, þ.e. endanotendur, veldi ljósleiðaraþjónustur til þess að fá meiri hraða, minni gagnaseinkun (delay) og minni bilanatíðni. PFS hefði enga slíka könnun gert á Íslandi. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins (Framkvæmdastjórnin) hefði ekki gert athugasemd við greiningu PTS á þjónustumarkaðnum. Míla teldi að nákvæmlega sama væri uppi á teningnum á Íslandi, þ.e. að endanotendur og fjarskiptafyrirtæki teldu kopar og ljósleiðara ekki á sama markaði. Það mætti meðal annars sjá af þeirri miklu yfirfærslu sem ætti sér stað yfir á ljósleiðara.

Í umfjöllun í frummatinu hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að aðstæður í Svíþjóð væru ekki sambærilegar við markaðsaðstæður á Íslandi. Einkum af þeirri ástæðu að markaðshlutdeild Telia væri allt önnur en Mílu. Í frummati PFS væri Telia sögð með 37% markaðshlut á ljósleiðaramarkaði í Svíþjóð. PFS bæri þann markaðshlut hins vegar saman við

markaðshlut Mílu á heimtaugamarkaði (kopar og ljós) og segði hann vera um 63%. Hér væri PFS ljóslega ekki að bera saman sömu hluti, því ef PFS myndi bera saman markaðshlut Mílu á ljósleiðaramarkaði, þá væri hann um 30-35%. Telia væri með stærstu markaðshlutdeildina fyrir ljósleiðara í Svíþjóð, en því færi fjarri í tilviki Mílu, heldur væri GR með langstærstu markaðshlutdeildina á ljósleiðaramarkaði.

Afstaða PFS

PFS fjallaði í löngu máli um framangreint mál frá Svíþjóð í viðauka A-1 við frumdrögin og vísast til þess. PFS ítrekar þó að aðstæður í Svíþjóð og Íslandi eru um svo margt ólíkar að ekki er hægt að draga mikinn samanburð. Í Svíþjóð komst PTS að þeirri niðurstöðu að rof væri í staðgöngukeðjunni milli þjónustu veittri á koparneti og þjónustu veittri yfir ljósleiðara, þar sem annars vegar væri afkastalítil dýrari þjónusta á kopar og hins vegar ódýrari og mun afkastameiri þjónusta á ljósleiðara. Rof keðjunnar verður sökum þess að VDSL er almennt ekki í boði og framboðskeðjan sem Míla telur skilmerkilega upp í fyrri athugasemd því ekki til staðar. Koparkerfi Telia er víðast ekki hæft til þess að flytja VDSL bitastraum og helgast það af sögulegum forsendum vegna þeirra aðferða sem valdar voru þegar kerfið var byggt upp. Telia var því fast í ADSL tækninni á stórum svæðum þegar samkeppni í ljósleiðara byggðist upp, á meðan hér á landi svaraði Míla samkeppni ljósleiðara með hraðri og umfangsmikilli útbreiðslu VDSL. Í fyrri athugasemd Mílu hér að framan viðurkennir Míla að VDSL2 kerfi félagsins sé mjög gott. Aðstæður eru því gjörólíkar milli landanna.

Í kjölfar samráðs um frumdrögin lét PFS framkvæma fyrir sig neytendakönnun. Niðurstaða hennar var að mati PFS sú að staðganga sé ennþá fyrir hendi hér á landi. Ólíkt niðurstöðu neytendakönnunarinnar í Svíþjóð, þar sem niðurstaðan var sú að val neytenda réðist að stærsta leyti af hraða tengingar, gagnaseinkun og bilanatíðni, ræðst val neytenda hér á landi fyrst og fremst af verði, gæðum þjónustuaðila og vöndlum. Hraði kemur þar á eftir. Er þetta sterk vísbending um að gæði xDSL tengingar hér á landi séu mun meiri en í Svíþjóð. Þá telja flestir þeirra sem notast við koparkerfi hér á landi að tengingin fullnægi þörfum heimilisins, sem ekki var raunin í Svíþjóð.

Míla segir að fleiri dæmi úr Evrópu en ofangreint mál Svíþjóðar séu um að staðaganga sé ekki fyrir hendi. PFS andmælir því og þekkir engin dæmi um ákvarðanir frá Evrópu um aðskilnað markaða koparheimtauga og ljósleiðaraheimtauga. Þess má að lokum geta að PTS hefur ekki tekið endanlega ákvörðun um þetta, þar sem stofnunin dró greininguna til baka í ársbyrjun 2020 vegna ófullnægjandi landfræðilegrar greiningar. Því er engin greining í Evrópu í gildi í dag, svo PFS viti til, þar sem niðurstaðan er sú að ekki ríki staðganga milli kopars og ljósleiðara.

Vísast nánar til umfjöllunar um staðgönguna til kafla 4 hér á eftir og kafla 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og til viðauka C, þar sem fjallað er um niðurstöðu auka samráðs þess er PFS efndi til þann 30. október 2020.

Míla taldi rannsókn PFS ófullnægjandi á „staðgöngu“ milli ljósleiðara og kopars. PFS hefði ekki rannsakað og tekið sjálfstæða afstöðu til þeirra sérstöku markaðsaðstæðna sem fyrirfinnast hér á landi, enda virtist niðurstaða PFS um mögulega staðgöngu milli kopars og ljósleiðara byggja nánast eingöngu, á gömlum leiðbeiningum BEREC frá 2014 og tilvísunum PFS til erlendra fordæma um markaðsskilgreiningar, án sjálfstæðrar rannsóknar á eðli

íslenska markaðarins. PFS hefði þannig ekki fullnægt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við mat á staðgöngu annars vegar milli þjónustu í um kopar og hins vegar ljósleiðara, og það ætti bæði við gagnvart endanotendum í smásölu og fjarskiptafyrirtækjum í heildsölu, t.a.m. með framkvæmd svokallaðs SSNIP prófs við mat á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu á markaðnum, sbr. nánar mgr. 29 o.áfr. í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar við mat á markaðsskilgreiningum. Þar sem það hefði ekki verið gert hefði PFS ekki tekið með fullnægjandi hætti tillit til, og um leið rannsakað, þá einkennandi hegðun endanotenda og fjarskiptafyrirtækja hér á landi að velja ljósleiðara í stað kopars, þar sem ljósleiðari byðist, jafnvel þó aðgangur og þjónusta í gegnum kopar væri verðlögð lægra í heildsölu en ljósleiðari.

Til þess að fullnægja rannsóknarskyldu sinni yrði PFS að meta markaðinn út frá þeim aðstæðum sem væru til staðar hér á landi, sbr. einnig dóm Hæstaréttar í máli nr. 111/2014, SE og íslenska ríkið gegn Vífilfelli hf. („Vífilfellsmál“), þar sem úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála hefði verið ógiltur þar sem SE hefði ekki lagt grunn að skilgreiningunni, sem eftirlitið beitti í ákvörðun sinni á markaði sem atvik málsins vörðuðu, með viðhlítandi rannsókn eftir fyrirmælum 10. gr. stjórnsýslulaga. Dómurinn hefði talið rétt að gjalda varhug við því að heimfæra álit erlendra samkeppnisyfirvalda á markaðsaðstæðum á neytendamarkaði í þeirra heimalöndum yfir á aðstæður hér á landi. Athugun hefði þvert á móti þurft að beinast að raunverulegum aðstæðum hér á landi á þeim tíma sem rannsóknin tók til. Af framangreindu yrði ráðið að þeim mun þýðingarmeira sem tiltekið álitaefni væri fyrir niðurstöðu máls þeim mun meiri kröfur yrði að gera til rannsóknar viðkomandi stjórnvalds á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga á því atriði sérstaklega. Ljóst væri að markaðsskilgreining PFS væri jafnframt grunnforsenda þess að stofnunin gæti tekið upplýsta afstöðu til þess hvort samkeppni væri nægilega virk á hinum skilgreindu mörkuðum, með hliðsjón af framtíðarþróun markaðarins (e. forward-looking perspective) og þannig hvort nauðsynlegt væri að leggja kvaðir á eitt eða fleiri fyrirtæki á markaðnum.

Í skýrslu Analysys Mason væri vísað til þess að mjög stór hluti kaupenda á þeim svæðum þar sem ljósleiðari væri til staðar kysi ljósleiðara. Því myndi VDSL aðeins verða lítið brot af fjölda tenginga á gildistíma greiningarinnar (2021-2026). Vísað væri til kafla 2.2. í skýrslunni í því sambandi.

Afstaða PFS

PFS mótmælir því enn og aftur að staðgöngumatið í frumdrögunum hafi verið ófullnægjandi og að þetta atriði hafi ekki verið nægilega vel rannsakað, hvað þá að niðurstaðan hafi aðeins ráðist af leiðbeiningum BEREC frá 2014 og erlendum fordæmum. Rannsóknin greinir að sjálfsögðu stöðuna hér á landi hvað þetta varðar og eru tilmæli ESA um viðkomandi markaði og leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningu höfð til hliðsjónar varðandi verklag við matið. Tilvísun til evrópskra fordæma er aðeins til að vekja athygli á því að engin markaðsgreining er í gildi í Evrópu þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að ekki sé til staðar slík staðganga.

Míla segir að gjalda verði varhug við því að heimfæra álit evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana á markaðsaðstæður hér á landi. PFS ítrekar að niðurstaða stofnunarinnar varðandi umrætt staðgöngumat ræðst eingöngu af samkeppnisaðstæðum hér á landi. Það skýtur því skökku við að Míla skuli krefjast þess að PFS leggi til grundvallar markaðsgreiningardrög frá Svíþjóð, sem dregin hafa verið til baka. Markaðsgreiningardrög sem hafa að geyma áform sem eru á

annan veg en niðurstöður allra annarra fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu segja til um, að því er umrætt staðgöngumat varðar.

Vegna alvarlegra athugasemda Símasamstæðunnar við ofangreint staðgöngumat, og þrátt fyrir að SE og öll önnur fjarskiptafyrirtæki sem tjáðu sig í samráðinu um frummatið, ákvað PFS að framkvæma enn ítarlegri rannsókn á þessu atriði, m.a. með ítarlegum spurningarlistum til fjarskiptafyrirtækja og með því að láta framkvæma fyrir sig neytendakönnun. Í umræddri neytendakönnun var m.a. að finna spurningu sem snýr að framkvæmd SSNIP prófs.

Að öðru leyti vísar PFS til fyrri svara við athugasemdum um staðgöngumat frumdraganna og niðurstöður neytendakönnunar frá október 2020, kafla 4 hér að neðan, kafla 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og til viðauka C, er varðar niðurstöðu auka samráðsins.

Míla taldi PFS í lófa lagið og raunar lögskylt að framkvæma ítarlegri rannsókn á meintri staðgöngu milli kopars og ljósleiðara, þ.m.t. að framkvæma formlegt SSNIP próf til að staðreyna þær fullyrðingar sem stofnunin setti fram í frummati sínu um staðgöngu, s.s. með markaðskönnun sem beint væri til endanotenda og fjarskiptafyrirtækja á markaðnum. Ekki virtist óalgengt að slíkar kannanir væru viðhafðar erlendis, sbr. tilvísanir í skýrslu AM um rannsókn Ofcom frá því í janúar 2020 og Möltu frá 2012, svo einhver dæmi væru nefnd. Þá hefðu samkeppnisyfirvöld hér á landi fært verulega í aukana að framkvæma slíkar markaðskannanir í tengslum við rannsókn vöru- og þjónustumarkaða svo og landfræðilegra markaða, s.s. í samrunamálum. Ætla yrði að slík rannsókn væri raunar nauðsynleg svo PFS gæti lagt raunverulegt mat á aðstæður og eftirspurn á markaðnum, s.s. hvort notendur og fjarskiptafyrirtæki myndu skipta yfir í VDSL við verðhækkun, og þá við hvaða verðmismun. Þetta væri jafnframt grundvallarforsenda þess að PFS gæti tekið afstöðu til mögulegs markaðsstyrks eins eða fleiri fyrirtækja á markaðnum.

Míla teldi einnig mikilvægt að árétta að þótt í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar varðandi markaðsskilgreiningar kæmi fram að markaðsgreiningin byggði í grunninn á tengslum viðkomandi heildsölu- og smásölumarkaða, auk mögulegra tengdra markaða, þá væri ljóst af fyrirliggjandi fordæmum í evrópskri framkvæmd að þótt aðstæður á smásölumarkaðnum gætu gefið eftirlitsstjórnvöldum vísbendingar um uppbyggingu heildsölumarkaðarins, gætu þær ekki gefið afgerandi niðurstöðu um markaðsstöðu fyrirtækja á heildsölustigi markaðarins, sbr. einnig 21. gr. leiðbeininganna. Samrýmdist það einnig sjónarmiðum sem fram kæmu í forsendum héraðsdóms í fyrrnefndu Vífilfellsmáli, um að við mat á staðgöngu yrði að horfa til umræddra vara eins og þær birtust viðskiptavinum viðkomandi aðila, þ.e. endurseljendum.

Í skýrslu Analysys Mason væri fjallað nánar um framkvæmd greininga í Bretlandi og á Möltu. Vísað væri til skjals frá OFCOM; *Consultation: Promoting investment and competition in fibre networks – Wholesale Fixed Telecoms Market Review 2021-26,* þar sem OFCOM hefði lagt fram gögn um framboðs og eftirspurnarstaðgöngu og til neytendakönnunar með SSNIP spurningu sem OFCOM hefði framkvæmt á markaði fyrir staðbundinn aðgang, þar sem komið hefði í ljós að neytendur sem höfðu tengingar með miklum hraða væru ólíklegri til að skipta um þjónustu.

Analysys Mason hefði einnig fjallað um skilgreiningu markaða á Möltu árið 2012, þar sem neytendakönnun hefði farið fram, til að kanna eftirspurnarstaðgöngu.

Afstaða PFS
PFS hefur brugðist við þessari athugasemd með framkvæmd slíkrar könnunar og niðurstöður hennar styðja það mat PFS á markaðsaðstæðum sem fram komu í frumdrögunum. Þá veitti PFS hagaðilum færi á að tjá sig um umrædda neytendakönnun og þá afstöðu PFS að ekki þætti rétt að falla frá því frummati að staðganga væri ennþá fyrir hendi milli kopar- og ljósleiðaratenginga. Ennfremur aflaði PFS í kjölfar samráðs um frumdrögin viðamikilla gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum, sem styrkja PFS í afstöðu sinni.

Míla nefnir að þótt aðstæður á smásölumarkaðnum gætu gefið eftirlitsstjórnvöldum vísbendingar um uppbyggingu heildsölumarkaðarins, gætu þær ekki gefið afgerandi niðurstöðu um markaðsstöðu fyrirtækja á heildsölustigi markaðarins. PFS er sammála þessu, enda framkvæmdi PFS aðgreint staðgöngumat fyrir smásölu- og heildsölustigið og komst að þeirri niðurstöðu að staðganga væri til staðar á báðum stigum.

Míla taldi að rannsókn PFS tæki ekki mið af þróun markaðarins á líftíma greiningarinnar. Aðeins virðist tekin afstaða til stöðunnar eins og hún hefði verið, en ekki þróunar markaðarins eins og hún myndi verða á líftíma greiningarinnar (2021-2026). Í markaðsgreiningunni virtust þannig aðeins skoðaðar 4 „punktstöður“, þ.e. staðan á markaðnum í byrjun árs 2018 og 2019 og hálfsárstölur sömu ára. Engar upplýsingar lægju fyrir vegna ársins 2020. Sömuleiðis væri algjörlega horft framhjá því að kopar væri á verulegu undanhaldi og fyrir lægi jafnframt að Míla myndi hætta alfarið rekstri koparneta á ákveðnum svæðum. Þá væri ekki tekið tillit til áhrifa ákvörðunar Símans um að leggja niður talsímakerfið (PSTN).

Með vísan til 14. gr. tilmæla ESA taldi Míla að PFS væri skylt að taka mið af þessum fyrirsjáanlegu breytingum á markaðnum og setja fram skýra mynd af þróun markaðarins á líftíma greiningarinnar, s.s. um hlutdeild viðkomandi fyrirtækja á markaðnum, sem byggði á raunverulegum rannsóknum, sönnunargögnum og öðrum staðreyndum. Á þessu væri algjör skortur.

Afstaða PFS
PFS mótmælir því að hafa ekki tekið tillit til mögulegrar framtíðarþróunar viðkomandi markaða. Þegar frumdrögin voru skrifuð snemma árs 2020 voru árslokatölur fyrir árið 2019 ekki til reiðu frá fjarskiptafélögunum. Frumdrögin byggðu því á nýjustu fáanlegum tölum miðað við mitt ár 2019. Lokaskjal mun byggja á tölum fyrir árslok 2020. Eins og PFS hefur skýrt nánar í aukasamráði sem boðað var til þann 30. október 2020, hyggst stofnunin safna árlegum gögnum snemma hvert ár fyrir stöðuna áramótin á undan og endurgera lista yfir sveitarfélög þar sem vægari kvaðir gilda. PFS mun því fá upplýsingar um stöðuna á árinu 2021 fljótlega á árinu 2022, vonandi ekki seinna en í febrúar/mars.

Í kjölfar samráðs um frumdrögin sendi PFS fjarskiptafyrirtækjunum ítarlega spurningalista, t.a.m. að minnsta kosti fjórum sinnum gagnvart Mílu, með það fyrir augum að efla forsendur fyrir nákvæmari spám varðandi mögulega þróun viðkomandi markaða á líftíma greiningarinnar. Ekki er reiknað með að líftími hennar vari lengur en til ársloka 2023, hugsanlega skemur ef verulegar vendingar verða á markaðnum á næstu mánuðum og misserum. Erfiðlega gekk að fá upplýsingar frá farsímafyrirtækjum um mögulega útbreiðslu og áhrif 5G væðingar á næstu árum, m.a. vegna Covid-19 og mögulegs banns við fjarskiptabúnaði frá tilteknum framleiðanda með staðfestu utan EES-svæðisins.

Þá gekk mjög erfiðlega að fá upplýsingar um útbreiðsluáform Mílu vegna ljósleiðaravæðingar á líftíma greiningarinnar. Í október 2020 gat Míla ekki veitt PFS upplýsingar um áætlaðan fjölda varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta á árinu 2021, hvað þá sundurliðað eftir sveitarfélögum. PFS hafði ekki enn fengið þessa spá í lok apríl 2021, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir þar að lútandi. Þetta vafðist ekki fyrir öðrum innviðafyrirtækjum eins og GR, Tengi, Snerpu og Austurljósi. Míla gat í raun aðeins veitt PFS upplýsingar um áætlaða heildarfjárhæð fjárfestinga á næstu árum. Það vekur athygli að sá aðili sem gagnrýnir PFS mest fyrir að tefla ekki fram fullnægjandi framtíðarspá, og er stærsti aðilinn á markaði, skuli vera sá aðili sem gerir stofnuninni erfiðast fyrir að því leyti. Upplýsingar bárust loks frá Mílu þann 15. júní 2021, eða eftir að frumdrögin voru send ESA í óformlegt samráð.

PFS hefur nú uppfært framtíðarspár sínar varðandi hina ýmsu þætti í greiningunni í uppfærðri greiningu (viðauki A), m.a. í köflum 3 og 4, auk þess sem PFS hefur á öðrum stöðum í þessu skjali svarað ýmsum athugasemdum er að þessu snúa. Vísast til þess.

Míla vísaði til málsgreinar 153, þar sem fram kæmi m.a. að þjónusta sem veitti mismunandi afkastagetu gagnaflutnings gæti tilheyrt sama markaði. Míla benti á að tengingar með ISDN og ADSL myndu ólíklega teljast staðgönguvara fyrir ljósleiðaratengingar. ISDN og ADSL væru á þó nokkrum stöðum eini valkosturinn á markaði 3a sem Míla hefði við ljósleiðara annarra.

Afstaða PFS

PFS bendir á að keðjustaðganga getur verið með þeim hætti að vörur á endum keðjunnar séu ekki beinar staðgönguvörur, en í framboði á markaði eru vörur þar á milli sem eru rökrétt framhald hver af annarri. Þannig komst PFS að þeirri niðurstöðu að staðganga sé til staðar milli þessara þjónustutegunda á grundvelli keðjustaðgöngu.

Míla vísaði til málsgreinar 158, þar sem m.a. kæmi fram að hvað framboðshliðina varðaði væri keðjustaðganga milli tenginga með mismunandi hraða og gæði jafnvel enn líklegri en á eftirspurnarhliðinni. Míla sagði það ekki rétt að það væri oftast mögulegt að uppfæra úr lægri hraða xDSL í hraðari tengingar svo sem VDSL. Á stórum landssvæðum í dreifbýli [...]. Þar væri ekki hægt að uppfæra í hraðari tengingu nema með ljósleiðaravæðingu. Þetta væri helsta ástæða þess að ríkið sæi sig knúið til að hefja ljósleiðaravæðingu slíkra svæða. Ljóst væri að um leið og endanotandi hefði möguleika á ljósleiðaratengingu þá legðist notkun á xDSL niður og Míla myndi leggja koparnetið niður á slíkum stöðum á næstu 1-2 árum.

Afstaða PFS

PFS bendir á að ADSL tengingar eru í dag hverfandi á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. PFS hyggst, og hefur skýrt það nánar í fyrrnefndu auka samráði, framkvæma árlega söfnun gagna um stöðu heimtauga- og bitastraumsmarkaða í sveitarfélögum sem mun leiða í ljós þróun markaðanna og hvar vægari kvaðir munu gilda.

ADSL tengingar voru í notkun á um 3% útleigðra heimtauga í árslok 2020 og eru þar með tæplega 8% xDSL sambanda miðað við tölur við lok árs 2020. Eins og Míla segir hefur notendum sem einungis hafa aðgang að ADSL fækkað vegna verkefnisins Ísland Ljóstengt

og mun halda áfram að fækka þegar verkefninu vindur fram. Þessir notendur eru á nokkuð víðfeðmum en fámennum svæðum. Einnig má telja líklegt að ADSL notkun í þéttbýli sé í einhverjum mæli í formi eldri tenginga til greiðslukerfa eða álíka búnaðar sem ekki gerir miklar kröfur til afkastagetu. Þetta eru tengingar sem sinnt hafa hlutverki sínu lengi og munu halda áfram að fullnægja þörfum notenda þeirra, þar til kröfur og þarfir notenda aukast.

Míla benti á vegna málsgreinar 159, þar sem m.a. kæmi fram að PFS teldi að hér á landi væri til staðar staðgöngukeðja sem styddi það að internettengingar á koparneti og ljósleiðaraneti tilheyrðu sama markaði, að á mörgum stöðum þar sem ISDN eða ADSL væri í boði væri næsti valkostur ljósleiðari. Víða þar sem hefðbundin VDSL tenging væri í boði væri ekki í boði hraðari VDSL tengingin með vigrun. Hvergi á Íslandi væri í boði G.Fast sem væri næsta kynslóð kopartenginga. Á stórum svæðum væri því uppfærsla úr ISDN eða ADSL í ljósleiðara eini valkosturinn. Einnig væri ljóst að í huga notenda væri engin staðganga til baka í þeirri keðju sem PFS héldi fram að væri til staðar. Mjög fáir notendur sem hefðu kost á ljósleiðara myndu fara til baka á xDSL jafnvel þó að verðmunur væri mikill. Hringdu seldi xDSL á lægra verði en ljósleiðaratengingar en hefði ekki orðið mikið ágengt með það vöruframboð.

Míla teldi að aðstæður á Íslandi væru aðrar en víðast á EES/ESB svæðinu og markaðsgreining ætti að taka mið af þeim aðstæðum sem væru á þeim markaði sem væri til umfjöllunar. Míla teldi því að PFS gæti ekki vísað til framkvæmdar annars staðar á EES svæðinu heldur þyrfti stofnunin að framkvæma þá greiningu sem gert væri ráð fyrir að framkvæmd væri til að komast að niðurstöðu. Að mati Mílu væri keðjustaðganga ekki til staðar og víða mjög mikill munur á afkastagetu fyrirliggjandi koparneta og ljósleiðaraneta.

Afstaða PFS

Vísað er til fyrri umfjöllunar um staðgöngu og til kafla 4 hér síðar, niðurstöðu PFS í köflum 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), viðauka C, sem neytendakönnun frá því október 2020 staðfestir. Ekkert í ofangreindri athugasemd hefur ekki verið svarað hér að framan eða verður svarað í kafla 4 hér síðar.

Míla mótmælti þeirri niðurstöðu PFS sem fram kæmi í málsgrein 160, þ.e. að internettengingar sem veittar væru hér á landi á koparneti og ljósleiðaraneti tilheyrðu sama þjónustumarkaði á smásölustiginu, sem illa ígrundaðri og lítt rökstuddri með gögnum. PFS hefði þannig ekki framkvæmt SSNIP próf sem ætti að vera eitt af grunnprófum í slíkri greiningu. Einnig veldi neytandinn ljósleiðara í 90% nýtenginga þar sem bæði kopar/VDSL2 og ljós/GPON væru í boði. PFS ætti að mati Mílu að kanna hug neytanda og fjarskiptafyrirtækja eins og tíðkast almennt í slíkum markaðsgreiningum erlendis.

Afstaða PFS

PFS setti fram spurningu í fyrrnefndri neytendakönnun um það hver viðbrögð neytenda yrðu við smárri varanlegri hækkun á viðkomandi þjónustum og var niðurstaðan sú að marktækur hluti neytenda myndi skipta yfir í tengingu á koparneti ef núverandi ljósleiðaratenging hækkaði varanlega um frekar litla upphæð.

Þegar neytanda er boðið af þjónustuaðila sínum að velja á milli koparheimtaugar með VDSL þjónustu eða ljósleiðaraheimtaugar er skiljanlegt að ljósleiðaraheimtaug verði fyrir valinu ef þjónustan er á sama verði fyrir neytandann en ljósleiðaraheimtaugin býður upp á meiri hraða, auk þess sem slík tenging er til lengri tíma litið betri lausn á framtíðarþörfum notenda. Hjá stærstu fjarskiptafyrirtækjunum á markaðinum er ekki gerður greinarmunur í verði í smásölu á kopar/VDSL2 og ljósleiðaraheimtaug og því þarf ekki að koma á óvart að flestir kjósi ljósleiðaraheimtaugar þegar um nýtengingu er að ræða. Þetta hefur engin áhrif á staðgöngumatið. Það að þessar vörur skuli vera seldar á sama verði í smásölu er hins vegar mjög sterk vísbending að um staðgöngu sé að ræða.

Nova vísaði einnig til framangreindrar málsgreinar 160. Nova tæki undir það að internettengingar á koparneti og ljósleiðaraneti tilheyrðu sama þjónustumarkaði. Í markaðsfærslu Símans væri almennt ekki gerður greinarmunur á þeirri þjónustu sem veitt væri, hvort heldur sem þjónustan væri afhent yfir xDSL (kopar) eða ljósleiðaratengingar. Þó svo að almennur gagnahraði væri meiri yfir ljósleiðaratengingar þá væri slík tenging t.a.m. alls ekki skilyrði almennrar þjónustuveitingar Símans yfir internet, svo sem IPTV, Heimilispakka með Sjónvarpi Símans, heimilissíma og almenns netaðgangs. Eins og vel væri þekkt tefldi Síminn fram mjög sterkum Heimilispakka til viðskiptavina og ætti það við um viðskiptavini sem nýttu bæði koparnet og ljósleiðaranet Mílu. Tölfræði á markaði benti einnig sterklega til þess að markaðsaðilum sem byðu þjónustu yfir ljósleiðara gengi treglega að höfða til viðskiptavina Símans sem notuðu Heimilispakka yfir xDSL. Sýndu þessi dæmi glögglega að fullkomin staðganga væri á milli internettengdrar þjónustu sem veitt væri yfir kopar/xDSL og ljósleiðara.

Afstaða PFS

Í rannsókn sinni á framboði smásölu á internetþjónustu sá PFS þess engin merki að slíkur mismunur væri á samkeppnisaðstæðum, hvort sem er milli landshluta, eða eftir undirliggjandi neti, að smásalar gætu séð tækifæri til að raungera slíkan mun með „premium“ verðlagningu eða annarri aðgreiningu vara sinna í samkeppninni. Samkeppni virtist takmarkast við verð og innifalið gagnamagn, svo og framboð pakkalausna af ýmissi innifalinni þjónustu til viðbótar við internetþjónustuna. Bendir þetta sterklega til staðgöngu milli þjónustu um koparnet og ljósleiðaranet.

3.2.3 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs og hágæða aðgangs á smásölustigi

Vodafone vísaði til málsgreinar 162, þar sem fram kæmi að mörg lítil og meðalstór fyrirtæki hefðu ekki þörf fyrir annars konar internettengingar en þær sem boðnar væru á einstaklingsmarkaði og því teldi PFS ekki þörf á að aðgreina slíka þjónustu til fyrirtækja frá þjónustu til einstaklinga og því teldi stofnunin slíka þjónustu tilheyra sama smásölumarkaði og internettengingar til heimila.

Benti Vodafone á að bæði GR og Míla væru að verðleggja staðlaða þjónustu með mismunandi hætti eftir því hvort endaviðskiptavinur væri einstaklingur eða fyrirtæki. Vodafone teldi að slíkt samræmdist ekki tilmælum ESB og þessum fyrirtækjum, og öðrum fyrirtækjum sem

veittu staðlaðar tengingar yfir t.d. ljósleiðara, bæri að veita þessa stöðluðu þjónustu á verðum óháð því hvort um fyrirtæki eða einstaklinga væri að ræða.

Afstaða PFS
PFS bendir á að GR og önnur innviðafyrirtæki en Míla eru ekki undir kvöðum. Míla er heldur ekki undir verðkvöð á ljósleiðaravörum á viðkomandi mörkuðum, en er það að því er kopartengingar varðar. Míla hefur birt viðmiðunartilboð, er hefur að geyma verð fyrir kopartengingar á viðkomandi heildsölumörkuðum, sem samráð var haft um áður en PFS samþykkti það með ákvörðun. Réttur vettvangur til að gera athugasemdir við verðlagningu og innihald vara sem falla undir kvaðir er á þeim vettvangi og hvetur PFS Vodafone til að nýta sér þann rétt þegar slíkt samráð um viðmiðunartilboð á sér næst stað, sjái félagið tilefni til athugasemda. Þegar um kostnaðargreind verð er að ræða verður munur í verðlagningu að byggja á undirliggjandi kostnaði, en eins og áður segir þá á það eingöngu við um koparheimtaugar.

Míla benti á í sambandi við málsgrein 167, þar sem fram kæmi það mat PFS að staðlaðar internettengingar annars vegar og hágæðatengingar hins vegar teldust tilheyra sitt hvorum markaðnum, að P2P ljóslínur sem fyrirtæki keyptu af Mílu og ljóslínur til farsímasenda væru tæknilega sama varan. Samkvæmt skýringum framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins væri lagt til að ljóslínur til farsímasenda yrðu skilgreindar á markaði 4 (áður markaður 6) eða sem sérstakur markaður (sjá bls. 51 í skýringum ESB). Míla legði áherslu á að allar ljóslínur P2P sem ekki tengdust PON/GPON tilheyrðu sama markaði. Míla benti á að þær vörur Mílu sem nefndust Ljóslínur væru ekki staðlaðar vörur (e. mass market). Ef horft væri til markaðanna í samhengi, þá væri keðjan: heimtaug, bitastraumur og svo smásalan. Í tilfelli Ljóslína, þá væri ekki um að ræða bitastraum og smásalan yrði í formi hágæða þjónustu.

Afstaða PFS
PFS hefur tekið tillit til þessarar athugasemdar og í auka samráði sem sem efnt var til þann 30. október 2020 lýsir PFS þeirri breyttu afstöðu sinni til þess að Ljóslínur skuli falla undir markað 4, en ekki heimtaugamarkað. Vísast til kafla 5 í viðauka C til nánari umfjöllunar um þetta atriði.

3.2.4 Skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs á fastaneti og þráðlausrar þjónustu

Míla segir að í frummati PFS kæmi fram að notendur fastra þráðlausra tenginga hér á landi væru mjög fáir og færi fækkandi og að því væri ólíklegt að fastar þráðlausar tengingar tilheyrðu sama markaði og fastlínutengingar. Í öllu falli þá væri fjöldi þeirra svo hverfandi að þær hefðu enga þýðingu í tengslum við greiningu á mörkuðum 3a og 3b.

Að mati Mílu væri frummat PFS á áhrifum þráðlausrar tækni á markaði 3a og 3b um margt gallað og villandi og endurspeglaði ekki rétta stöðu þeirra lausna sem væru í boði á markaðnum í dag og teldust staðgönguvara fyrir þráðbundna þjónustu, eða í öllu falli myndi teljast það á líftíma greiningarinnar.

Frummat PFS um notkun þráðlausrar aðgangstækni virtist takmarkast við mat á fjölda notenda á eldri tækni, sem þróuð hefði verið áður en nútíma farnetstækni, 4G og 5G hefði komið til sögunnar, og væri á leið út af markaðnum. Liti PFS jafnframt alfarið framhjá þeirri staðreynd að í dag væru í notkun lausnir hjá farnetsrekendum, sem beinlínis væru ætlaðar fyrir heimili, sumarbústaði og jafnvel fyrirtæki og kæmu í stað þráðbundinnar þjónustu. Sum fyrirtæki, sbr. Nova, byðu farnetstækni sem framtíðartengingu fyrir heimili og fyrirtæki. Það fyrirtæki væri nú að bjóða upp á 5G tengingar í Vestmannaeyjum. Sambærilegar farnetslausnir (FWA) væru einnig í boði hjá Telenor í Noregi og hjá öðrum farsímafyrirtækjum í Evrópu, jafnvel innan stórborga. Á fyrsta ársfjórðungi 2020 hefðu 38.000 notendur verið tengdir og mánuði síðar 46.000 viðskiptavinir ásamt 1500 fyrirtækjatengingum.

Væntingar almennings og stjórnvalda væru miklar til næstu kynslóðar farnetstækni, en henni væri ætlað að veita alhliða gagnaflutningsþjónustu til heimila og fyrirtækja, ásamt tengingu við nettengda hluti. Líkt og fram kæmi í samráðsskjali stæði nú yfir úthlutun tíðniheimilda B3600 og D3600 vegna 5G þjónustu til farnetsfyrirtækja. Þar væri jafnframt að finna niðurstöður samráðsins um hverjar kröfur til útbreiðslu skyldu vera:

Almenn krafa: *Þjónustusvæði 5G þjónustu nái til 30% landsmanna og settir hafa verið upp og virkjaðir a.m.k. 40 5G sendar fyrir 31. desember 2021.*

Sértæk krafa: *Byggja skal upp 5G net í einum byggðarkjarna upp úr hverjum stærðarflokki sem nær til a.m.k. 95% íbúa byggðarkjarnans og veitir að lágmarki 500 Mb/s meðalgagnaflutningshraða fyrir 31. desember 2021.*

Af þessu yrði ekki annað ráðið en að innan líftíma þessarar greiningar yrði í boði þráðlaus nettenging hjá 30% landsmanna sem væri afkastameiri en t.d. þráðbundin xDSL lausn Mílu sem væri í boði í dag í mörgum þeirra byggðarkjarna sem tilgreindir væru í niðurstöðum samráðsins. Gæti þetta því haft veruleg áhrif á stöðu Mílu á markaði fyrir xDSL lausnir.

Að auki væri rétt að taka fram að með fyrirhuguðum breytingum á fjarskiptalögum yrði alþjónusta ekki lengur bundin við ákveðna tækni. Það benti til þess að það væri vilji stjórnvalda að önnur tækni en notuð væri í dag gæti að öllu leyti komið í stað þráðbundins aðgangsnets til heimila og fyrirtækja og aðrir en Míla myndi geta uppfyllt þarfir heimila og fyrirtækja um gagnaflutningsþjónustu. Yrði PFS jafnframt að líta til þessa við mat á þróun viðkomandi markaðar og stöðu félagsins á mörkuðum 3a og 3b.

Í skýrslu Analysys Mason væri einnig fjallað um þráðlausar tengingar. Þar væri því haldið fram að 4 og 5G gæti verið valkostur í stað kopartenginga og stuðlað að samkeppni á markaði fyrir tengingar með lægri hraða. Þá væri málsgrein 184 í greiningunni sögð misvísandi því að, þó brottfall 3,5 GHz tíðniheimilda myndi draga úr þátttöku ákveðinna þjónustuveitenda fasts þráðlauss aðgangs, þá yrði það í raun til þess að betri þráðlaus aðgangur yrði veittur með 5G tækni á 3,5 GHz.

Afstaða PFS

PFS getur ekki fallist á að greining stofnunarinnar á hlutdeild þráðlausra tenginga um fastan nettengipunkt (e. Fixed Wireless Access network - FWA) á markaði sé ekki rétt, m.a. um hverfandi áhrif slíkrar tækni á þjónustuframboð og eftirspurnarhlið á umræddum mörkuðum.

Þessi tækni hefur fyrst og fremst verið notuð á landsbyggðinni þar sem hvorki hefur verið gott netsamband í gegnum fastanetið né farnetið. Ekki gekk þrautarlaust að veita slíka þjónustu yfir opið tíðnisvið eins og raunin var í tilfelli fjarskiptafyrirtækisins eMax ehf., en það fyrirtæki var á endanum yfirtekið af Vodafone, og í framhaldinu var þessari þjónustu fasað út fyrir hefðbundna farnetslausn á 3G og 4G eða ljósleiðara.

Í dag er það fyrst og fremst Gagnaveita Suðurlands ehf. sem er að veita FWA þjónustu til tiltekinna heimila og vinnustaða á Suðurlandi og Suðvestur horni Íslands. Þjónustan er veitt á 3,6 GHz tíðnisviðinu á grundvelli staðbundinnar tíðniheimildar með gildistíma til 1. september 2021. Óvíst er hvað verður um þessa þjónustu við lok þessa gildistíma, þar sem þetta tíðnisvið er nú skilgreint til afnota fyrir 5G þjónustu, sbr. tíðniheimild A3600 sem er enn óraðstafað, m.a. vegna þessara núverandi afnota Gagnaveitu Suðurlands ehf. á tíðnisviðinu. Í árslok 2020 var aðeins um 274 tengingar að ræða í heildina, en þær höfðu t.a.m. verið 1.294 í árslok 2017.

Vísan Mílu til ákvörðunar Telenor í Noregi um að veita farnetsþjónustu um fastan nettengipunkt er ekki samburðarhæft dæmi, enda byggir sú lausn ekki á FWA tækni, heldur lausn sem kölluð er FMB (e. Fixed Mobile Broadband). Í tilfelli Telenor hefur félagið ákveðið að leggja af koparheimtaugar, a.m.k. svæðisbundið. Í stað þeirra hefur félagið boðið upp á gagnasamband yfir farnet sitt til móttöku í gegnum fastan nettengipunkt. Þegar PFS efndi til samráðs um frumdrögin höfðu engin áform verið kynnt að hálfu Mílu um að leggja niður koparheimtaugar félagsins, en fyrirvari fyrir gildistöku slíkar ráðstöfunar er 5 ár, nema samkomulag náist við þjónustuaðila um styttri tíma. Haustið 2020 kynnti Míla þó slík áform til næstu 10 ára, en miklir fyrirvarar eru settir og um mjög almenn áform er að ræða á þessu stigi. Slík ráðstöfun Mílu myndi þannig að öllum líkindum ekki koma til framkvæmda á líftíma markaðsgreiningarinnar svo nokkru nemi. Í þessu samhengi er einnig rétt að taka fram, hvað varðar FMB lausn Telenor sérstaklega, að nú liggur fyrir að hún er ekki talin staðgönguvara á mörkuðum 3a og 3b, samkvæmt nýlegu áliti ESA, dags. 23. júlí 2020, um breytingu norsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar Nkom á kvöðum á umræddum mörkuðum vegna þessa útspils fyrirtækisins.

PFS telur vera tilefni til að leiðrétta upplýsingar sem Míla vísar til varðandi nýlega úthlutun stofnunarinnar á 5G tíðniheimildum til núverandi 4G tíðniréttthafa, þ.e. Símans, Nova og Vodafone. Í umsögn sinni vísar Míla til tiltekinna forsendna sem komu fram í samráðsskjali um tíðniúthlutunina. Þessar forsendur tóku hins vegar breytingum við úrvinnslu umsagna hagsmunaaðila eins og sjá má í niðurstöðuskjali samráðsins.[4] Þannig var viðmið um útbreiðslu miðað við að hún næði til 25% landsmanna fyrir árslok 2021 í stað 30%. Þá var viðmið um hraða lækkað úr 500 Mb/s niður í 200 Mb/s.

PFS telur réttara að tala um *viðmið* um 5G þjónustu fremur en kröfur til tíðniréttthafa, enda eru framangreind tölugildi ekki skuldbindandi í þeim skilningi að tíðniréttthafa sé skylt að ná þeim. Viðmiðin eru sett sem mælikvarði um hvað teljist vera skilvirk nýting tíðna á því tímabili sem tíðniúthlutunin tekur til. Í viðmiðunum felst jafnframt ákveðinn hvati til uppbyggingar, þar sem PFS hefur boðað að þeir tíðniréttthafar sem uppfylla viðmiðin fá tíðniheimildina endurnýjaða við lok gildistíma yfirstandandi tíðniúthlutunar. Séu viðmiðin

[4] Sjá niðurstöðuskjal samráðsins: https://www.pfs.is/library/Skrar/Samrad/Ni%c3%b0ursta%c3%b0a%20samr%c3%a1%c3%b0%20um%20%c3%bathlutun%205G%20t%c3%ad%c3%b0niheimilda%20(03).pdf

ekki uppfyllt varðandi tiltekna tíðniheimild að þá fari hún í almennt og opið úthlutunarferli við lok gildistímans.

Haustið 2020 sendi PFS farsímafyrirtækjunum spurningalista þar sem spurst var fyrir um útbreiðsluáform varðandi 5G og möguleg áhrif slíkra tækni á þá markaði sem hér eru til umfjöllunar. Skemmst er frá því að segja að svörin voru mjög almenn, stutt og veittu PFS ekki mikla innsýn inn í framtíðaráform félaganna að þessu leyti. M.a. var vísað til tafa vegna COVID-19 og mögulegs banns stjórnvalda við búnaði frá tilteknum framleiðanda með staðfestu utan EES-svæðisins. Áform félaganna varðandi 5G uppbyggingu eru því verulegri óvissu háð, sem gerir PFS erfitt um vik að spá fyrir um þróunina á líftíma greiningarinnar.

Með tilliti til framangreinds telur PFS ekki hægt að gefa sér, líkt og Míla gerir, að 30% landsmanna hafi aðgang að 5G þjónustu á líftíma markaðsgreiningarinnar. Það eru blikur á lofti hvernig uppbygging á 5G netum og framboð á þjónustu muni þróast. Til að byrja með, þ.e. næstu 2-3 ár að áliti PFS, mun 5G þjónusta fyrst og fremst þýða aukinn gagnaflutningshraða, auk þess sem 3,6 GHz tíðnisviðið verður notað til að holufylla álagssvæði sem kalla á aukna bandbreidd til að viðhalda góðum (nægum) hraða. Nýir þjónustuþættir 5G sem kalla á umtalsverða bandbreidd, mjög lágan svartíma og mjög lítið flökt, munu ekki, að mati PFS, líta dagsins ljós á líftíma þessarar markaðsgreiningar. Inn í þetta spilar einnig óvissa um hvaða tekju- og viðskiptamódel muni styðja við þessar þjónustur, m.a. skiptingu tekna milli netrekandans og hinna ýmsu þjónustuaðila sem bjóða fram þjónustu á netinu, m.a. mögulegir lagskiptir þjónustuaðilar (e. Verticals) sem veita sérhæfða þjónustu, t.d. við stýringu sjálfkeyrandi bíla eða í heilbrigðisþjónustu. Til viðbótar við þessa óvissu sem almennt gildir um þróun 5G á heimsvísu bætist svo við boðuð áform íslenskra stjórnvalda um að setja takmarkanir á það hvaða 5G búnað verði heimilt að nota hér á landi. Slíkar takmarkanir gætu tafið eða dregið úr 5G uppbyggingu að því marki sem takmarkanirnar verða meiri og strangari.

Samkvæmt öllu framangreindu er það mat PFS að háhraða farnetsþjónusta, hvort sem um er að ræða 4G eða 5G, verði ekki staðgönguvara á líftíma þessarar markaðgreiningar. Neytendakönnun sem PFS lét framkvæma fyrir sig í október 2020 breytir ekki þessu mati.

Vestmannaeyjar er það sveitarfélag á landinu sem býr við hvað hröðustu og mest útbreiddu 5G þjónustu sem hlutfall af íbúafjölda. Það virðist þó ekki leiða til þess að sveitarfélagið sjái ekki þörf á því að ljósleiðaravæða heimili og vinnustaði sveitarfélagsins, en sumarið 2020 var tekin ákvörðun um að hefja fyrsta áfanga þess að ljósleiðaravæða sveitarfélagið. Um þetta segir m.a. í fundargerð bæjarstjórnar: *„Bæjarstjórn er einhuga um að lengur verður ekki beðið með að ljósleiðaravæða bæinn, enda hluti af þeim innviðum sem gott er að séu til staðar til að gera atvinnulífið fjölbreyttara með aukinni nýsköpun og frumkvöðlastarfi.“*[5] Þessi ákvörðun bæjarstjórnar Vestmannaeyjar styður eindregið við þá ályktun PFS að 5G þjónusta sé ekki, a.m.k. ekki ennþá, orðin staðgönguvara fyrir háhraða gagnaflutningsþjónustu yfir fastanetið. Þá hefur Míla nýlega tilkynnt um áform sín um að hefja ljósleiðarauppbyggingu í Vestmannaeyjabæ á árinu 2021.

[5] Sjá fundargerð bæjarstjórnar Vestmannaeyja frá 11. júní 2020: https://www.vestmannaeyjar.is/stjornsysla/stjorn/fundargerdir/DisplayMeeting.aspx?id=0863727220524396655 91&text=

PFS aflaði í október 2020 upplýsinga frá Nova um stöðu mála hjá félaginu í Vestmannaeyjum. Fram kom að félagið hafði í ársbyrjun 2020 [...] áskriftir á 4G og [...] 4G/5G áskriftir í október 2020, en félagið hóf 5G þjónustu þar í bæ vorið 2020. Á tímabilinu höfðu [...] áskrifendur hætt í þessari þjónustu. Gera má ráð fyrir að tengjanleg rými í Vestmannaeyjum séu um 1950 og því er þetta ekki hátt hlutfall af heildinni, eða um [...]%.

Síminn benti á að PFS útilokaði internetþjónustu um farsímakerfi, s.s. 4G eða 5G þjónustu, þótt viðkomandi þjónusta gæti skilað betri afköstum og hraða en þjónusta um kopar gæti gert. Væri þetta atriði enn eitt dæmið um skort á rannsókn hjá PFS. Það lægi fyrir að PFS hefði ekki framkvæmt neina rannsókn á þessu atriði og benti Síminn t.d. á að Nova byði 5G þjónustu í Reykjavík og í Vestmannaeyjum og 4G þjónustu víða. Vodafone byði einnig 4G þjónustu víða sem og Síminn en öll fyrirtækin byðu ótakmarkað internet um farsímakerfi. Tengingin við heimilið gæti verið í gegnum farsímakerfi eða í gegnum fastlínu. Í báðum tilfellum þyrfti tengingin að ná inn á heimilið. Þannig væri fastlínutenging sem tengist öðrum heimilum ekki staðgönguþjónustu og að sama skapi væri farsímasendir sem nær ekki að viðkomandi heimili ekki staðgönguþjónustu.

Nova byggði t.d. á því að það væri staðganga á milli internetþjónustu um fastlínu og farsímakerfi, en PFS gæfi slíku grunnatriði engan gaum.

Það væri ljóst að PFS hefði ekki framkvæmt þá rannsókn sem nauðsynleg væri til þess að skilgreina markaði og þar af leiðandi væru drög PFS allsendis ófullnægjandi. Þar sem verið væri að horfa til framtíðar hefði verið lykilatriði að meta þýðingu 5G fyrir markaðinn.

Afstaða PFS

PFS vísar til ítarlegs svars hér að ofan við sambærilegri athugasemd Mílu. Því má bæta við að PFS fær ekki séð að Nova haldi því fram að slík staðganga sé fyrir hendi. Í öllu falli er það mat PFS að neytendur líti ekki á internetþjónustu um farnetskerfi sem staðgöngu við internettengingar um fastanet, heldur fremur sem viðbótarþjónustu. Auglýsingar aðila um ágæti eigin vöru eru fyrst og fremst auglýsingalegs eðlis og geta ekki sjálfkrafa orðið grundvöllur mats PFS á mögulegri staðgöngu.

Míla benti vegna málsgreinar 179 í frumdrögunum á að á mörgum stöðum þar sem niðurlagning kopars væri hafin að ráði væri notast við FWA, en í stað örbylgjusambanda væri notast við 4G/5G. Þá væru loftnet sett á húsin til að auka stöðugleika tenginga en að öðru leyti væru lagnir innanhúss eins og þegar um venjulegar fastlínutengingar væri að ræða. Búast mætti við að slík þjónusta myndi ryðja sér til rúms hér eins og annars staðar. Gott dæmi um slíka þjónustu væri t.d. að finna í Noregi. Slík þjónusta gæti boðið mun meiri hraða en þjónusta um Ljósnet og gæti hún verið sambærileg við núverandi ljósleiðaraþjónustu.

Afstaða PFS

PFS tekur undir að tæknilega er slíkt mögulegt en á móti er óljóst enn hvaða áhrif 5G mun hafa þegar útbreiðsla þeirrar þjónustu fer á skrið. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að enn sem komið er sé ekki staðganga til staðar milli farnetslausna og fastanetslausna.

Verðlagning og innifalin þjónusta er um margt ekki sambærileg milli farnets- og fastanetsþjónustu og neytendur virðast líta á farnetstengingar sem fyrst og fremst viðbót við fastanetstengingu heimilisins. Annars vísast til fyrri svara. Í Noregi er það svo hinn markaðsráðandi aðili, Telenor, sem hefur farið þessa leið.

Míla vísaði til málsgreinar 185 í frumdrögunum þannig að rétt væri að benda á að í þjónustuframboði Nova væri að finna pakkalausnir sem notendur gætu fengið yfir ljósleiðara eða farnet en væri ekki í boði yfir kopartengingar. Einnig mætti benda á eftirfarandi texta úr fundargerð Vestmannaeyjabæjar. *„Jafnframt upplýsti bæjarstjóri um fund sinn og tveggja framkvæmdastjóra bæjarins með fulltrúum NOVA um svokallaða 5G væðingu, sem stóreflir gagnaflutning og hraða í Vestmannaeyjum. Fyrirtækið gerir ráð fyrir að koma fyrir sendum á nokkrum stöðum í Vestmannaeyjum í framtíðinni og bjóða þannig stórbætta fjarskiptaaðstöðu fyrir fyrirtæki og einstaklinga. Fyrir eru tveir sendar á vegum fyrirtækisins sem eru ljósleiðaratengdir og til stendur að byrja á að nota, en leggja þarf ljósleiðara að nýjum sendum sem komið verður fyrir víðs vegar um eyjuna þegar netið verður þétt “.* Vestmannaeyjabær virtist því telja að þráðlausar tengingar hefðu þýðingu fyrir notendur bandvíðra tenginga á staðnum.

Afstaða PFS
Til viðbótar við fyrra svar um Vestmannaeyjar má benda á að bæjaryfirvöld í Vestmannaeyjum birtu auglýsingu í júní 2020 þar sem kallað var eftir áhugasömum aðilum til uppbyggingar ljósleiðaranets í sveitarfélaginu[6]. Það verður því ekki annað séð en að bæjarfélagið hyggist ekki treysta á að farnetslausnir geti veitt fastanetslausnum staðgöngu þegar kemur að háhraða bandbreiðri þjónustu fyrir íbúa sveitarfélagsins. Auk þess hefur Míla nýlega tilkynnt um að félagið hyggist hefja ljósleiðaraútbreiðslu þar í bæ á árinu 2021.

3.2.5 Skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði á smásölustigi

GR tók undir það með PFS að internettengingar fyrir heimili og smærri og meðalstór fyrirtæki og stofnanir hefðu sömu eða svipaða eiginleika og gætu því tilheyrt sama markaði, sem hægt væri að veita yfir hvort tveggja ljósleiðara og kopar. Stór fyrirtæki og stofnanir sem þörf hefðu á sértækum lausnum og miklum gæðum, hraða og sérlausnum tilheyrðu hins vegar sérstökum markaði, enda væri þessi hópur tiltölulega lítill hér á landi.

Afstaða PFS
Ofangreind athugasemd GR styrkir þá afstöðu PFS að internettengingar fyrir heimili og smærri og meðalstór fyrirtæki og stofnanir hafi sömu eða svipaða eiginleika og eigi því að tilheyra sama markaði, hvort sem um er að ræða koparnet eða ljósleiðaranet sem burðarlag. PFS er nú með í vinnslu greiningu á markaði fyrir hágæðalausnir. Þar verður þessum atriðum gerð frekari skil.

[6] Auglýsing Vestmannaeyjabæjar frá 4. júní 2020. https://www.vestmannaeyjar.is/mannlif/frettir/ahugakonnun

Míla vísaði til málsgreinar 192 í frumdrögunum og taldi að sú niðurstaða að smásölumarkaði fyrir staðlaðan breiðbandsaðgang tilheyrðu tengingar með xDSL tækni og ljósleiðartengingar, en ekki þráðlausar tengingar, væri fengin með því að horfa til baka en ekki til framtíðar eins og stofnuninni bæri að gera samkvæmt tilmælum ESA og fjarskiptaregluverkinu. Míla teldi að fastar þráðlausar tengingar yfir farnet myndu verða mun útbreiddari á næstu árum með tilkomu 5G. Ljóst væri að Nova hefði þegar hafið markaðssókn í þessa veru og mætti búast við að hin farsímafyrirtækin myndu gera slíkt hið sama. Vegna lágs íbúaþéttleika á Íslandi þá gæti slík tækni boðið hverjum notenda mun meiri bandvídd en í þéttbýlli löndum.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrri svara um skort á staðgöngu milli farneta og fastaneta og þeirrar óvissu sem enn er uppi um 5G útbreiðslu og þjónustuframboð. Verði veruleg þróun og upptaka á slíkum netum á kostnað fastanetstenginga mun PFS framkvæma nýja greiningu á viðkomandi mörkuðum hið snarasta.

3.2.6 Samkeppni á smásölumörkuðum

Nova vísaði til málsgreina 196-199 í frumdrögunum og benti á mjög ítarlega umfjöllun um vöndlun sem rakin væri í ákvörðun SE nr. 25/2020, en þar væri gerð grein fyrir mjög sterkri stöðu Símasamstæðunnar. Nova tæki að auki undir það mat PFS að virk samkeppni væri ekki ríkjandi á umræddum smásölumarkaði.

Afstaða PFS
PFS komst að þeirri niðurstöðu í frumdrögunum að ekki ríkti virk samkeppni á viðkomandi smásölumarkaði þrátt fyrir heildsölukvaðir sem hvíla á Mílu sem Nova tekur hér undir það.

Míla vísaði til málsgreinar 195 í frumdrögunum og sagði að fyrir lægi að það yrði ekki eitt landsdekkandi net á líftíma markaðsgreiningarinnar og í raun væri það ekki lengur til staðar eða ekki í notkun. Fyrir lægju áform um niðurlagningu koparnetsins sem myndi gerast á stórum landssvæðum á líftíma greiningarinnar. Míla benti enn fremur á að á Mílu hvíldu einnig kvaðir frá SE sem PFS virtist ekki taka tillit til í greiningu sinni.

Athygli vekti að hér væru aðrar tölur um útbreiðslu og markaðshlut GR og Mílu en í málsgrein 678 í frumdrögunum. Hér væri um grundvallar upplýsingar að ræða og hlyti Míla að ætla að unnið væri með réttar tölur í greiningunni. Míla óskaði því eftir að vita hvorar tölurnar væru réttar.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrri svara um árlega uppfærslu gagna og svæða þar sem vægari kvaðir munu gilda. Misræmi talna verður skoðað og leiðrétt sem við á í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Miðað við birt áform Mílu frá haustinu 2020 um niðurlagningu kopars á næstu 10 árum er PFS ekki sammála því að um verulega niðurlagningu verði að ræða á líftíma greiningarinnar.

Þá gerir Míla ráð fyrir að líftíminn verði til ársloka 2026, en PFS telur að hann verði í mesta lagi út árið 2023. Míla mun einnig að mati PFS fyrst og fremst leggja niður koparnet þar sem félagið hefur þegar ljósleiðaravætt og/eða þar sem félagið hefur tryggt sér afnot að ljósleiðaraneti annars aðila. Því mun fyrirhuguð niðurlagning koparneta ekki leiða til þess að Míla verði án tengingar á neinum svæðum, svo heitið geti, á líftíma greiningarinnar.

Míla gerði athugasemd við málsgreinar 195 og 196 í frumdrögunum og benti á að markaðshlutdeild Símans hefði aðeins aukist um 1,4 prósentustig milli áranna 2018 og 2019. Líklegasta skýringin á því væri að Vodafone virtist hafa misstigið sig við sameiningu við 365. Því hefði nokkur fjöldi viðskiptavina 365 fært sig yfir til annarra þjónustuveitna, þ.á.m. Símans. Vodafone hefði nú blásið til nýrrar sóknar og næði því líklega vopnum sínum aftur. Míla teldi ólíklegt að markaðsstaða Símans héldi áfram að vaxa, sérstaklega með tilliti til þess að hægst hefði á uppbyggingu Mílu á ljósleiðara, þar sem dýrustu svæðin væru nú eftir á höfuðborgarsvæðinu.

Það að tvö önnur fyrirtæki hefðu byggt upp ljósleiðaranet til um 80% heimila á landinu virtist ekki vera næg ástæða til að minnka kvaðir á Mílu heldur þvert á móti auka þær. Sú staðreynd að Míla hefði tapað um 20 prósentustigum í markaðshlutdeild á milli markaðsgreininga leiddi PFS til þess að auka kvaðir á Mílu. Míla mótmælti þessum vinnubrögðum PFS sem virtist ekki taka tillit til aðstæðna hér á landi, þar sem Míla væri að keppa á helstu þéttbýlistöðum við háhraðanet á ljósleiðara með VDSL tengingum yfir kopar sem ljóst væri að neytendur litu ekki á sem staðgönguvöru, enda sýndu tölur PFS og eigin tölur Mílu að fólk flytti sig af VDSL í stórum stíl þegar ljósleiðari væri lagður til heimila þeirra.

Afstaða PFS

PFS undrast ofangreind athugasemd Mílu. Hér, og víða annars staðar í greiningunni þar sem fjallað er um stöðu Símans, virðist Míla vera að taka upp hanskann fyrir eiganda sinn, Símann. Skýtur það skökku við, í ljósi kvaða á Mílu um jafnræði milli ytri og innri aðila. Gegnumgangandi virðist Míla gera lítið úr stöðu Símans og möguleikum Símans til framtíðar.

PFS telur sig ekki hafa séð neinar vísbendingar sem benda til þess að staða Vodafone muni styrkjast verulega á líftíma greiningarinnar, þótt PFS útiloki að sjálfsögðu ekkert í þeim efnum. Nú hefur Síminn samið um innkomu inn á ljósleiðaranet GR og telur PFS að það muni, að öðru óbreyttu, styrkja stöðu Símans á kostnað þjónustuveitenda sem þegar eru fyrir á því neti, og er Vodafone einn þeirra aðila.

Þá heldur Míla því fram að hægst hafi á ljósleiðarauppbyggingu fyrirtækisins. Miðað við tölur um útbreiðsluna að undanförnu og áform fyrir næstu ár fær PFS ekki séð að Míla muni slá slöku við á líftíma greiningarinnar við ljósleiðaraútbreiðslu. Áform félagsins eru mun metnaðarfyllri en áform keppinautanna og því telur PFS að draga muni enn frekar saman með Mílu annars vegar og keppinautunum hins vegar á líftíma greiningarinnar að því er útbreiðslu ljósleiðaraneta varðar. Við aukna útbreiðslu ljósleiðaraneta Mílu má einnig búast við aukningu á virkum tengingum á ljósleiðaraneti félagsins.

PFS hefur kynnt breytta fyrirætlan sína um kvaðir, sérstaklega varðandi verðkvöð, í auka samráði sem efnt var til þann 30. október 2020. Athugasemdum um það er svarað í viðkomandi skjali, viðauka C.

Míla benti á að málsgrein 197 í frumdrögunum væri að öllum líkindum ofaukið enda orðrétt sú sama og málsgreinar 195 og 196.

Afstaða PFS
PFS þakkar ábendinguna og mun lagfæra þetta í lokaútgáfu uppfærðrar greiningar (Viðauki A).

Analysys Mason sagði að greining PFS snéri of mikið að þróun markaða á sl. 5 árum en liti ekki nægilega til framtíðar. Á tímabilinu 2021-2026 yrði til staðar sérstakur markaður fyrir ljósleiðaratengingar þar sem: Upptaka neytenda á ljósleiðara þar sem hann væri til staðar væri mjög mikil og yrðu slíkar tengingar því í miklum meirihluta á þessu tímabili, vegna þess að neytendur kysu frekar ljós, yrði ekki samkeppnisþrýstingur frá kopartengingum. Einnig væri fyrirhugað að leggja niður koparkerfið.

Afstaða PFS
PFS metur það svo að staðganga sé á milli koparneta og ljósleiðaraneta og að nægilegur samkeppnisþrýstingur sé til staðar. Þegar koparkerfi Mílu verða lögð niður og útbreiðsla nýrra neta Mílu og/eða annarra tekur við verður þeirri þróun gerð skil og tekið tillit til hennar með árlegri gagnasöfnun og endurnýjun lista yfir sveitarfélög þar sem vægari kvaðir munu gilda. Þá er áætlaður líftími greiningarinnar í mesta lagi til ársloka 2023 en ekki til ársloka 2026.

Analysys Mason sagði að PFS setti ekki fram nógu skýrar spár um þróun markaða. Vísað væri til málsgreina 549, 1234, 1252 og 1590. Yfirlýsingar PFS væru ekki settar fram með skýrum hætti í formi talna. Betra væri að setja fram sérstakar spár um þróun línufjölda eftir tegundum og markaðshlutdeild, en það gæfi hagsmunaaðilum betri skilning á ályktunum PFS og gæfi þeim betra færi á að setja fram sína sýn á líklega markaðsþróun.

Afstaða PFS
PFS telur ýmsum vandkvæðum bundið að gera nákvæmar tölulegar framtíðarspár á þessum tímapunkti, enda eru mjög margir óvissuþættir sem taka þarf tillit til, ásamt því sem markaðurinn er í mikilli þróun um þessar mundir. Erfitt reyndist að fá viðunandi gögn frá fjarskiptafyrirtækjunum, m.a. frá Mílu um ljósleiðaruppbyggingaráform næstu ára og áform frá farsímafyrirtækjunum um uppbyggingu á 5G. Niðurlögn PSTN þjónustu Símans og koparkerfis Mílu hefur legið fyrir um nokkurra ára skeið og hefur frestast af ýmsum ástæðum, nú síðast vegna yfirtöku Mílu á ýmsum kerfishlutum frá Símanum um áramótin 2020/2021. Síminn virðist þó stefna að því að ljúka niðurlögn PSTN kerfisins í árslok 2021.

Í stað þess hefur PFS skýrt nánar fyrirætlun sína um árlega endurnýjun lista sveitarfélaga þar sem vægari kvaðir munu gilda. PFS ítrekar einnig að ekki hefur gengið vel að fá upplýsingar frá Mílu, sem er stærsta fyrirtæki á viðkomandi markaði hér á landi, um útbreiðsluáform sín til næstu ára. PFS mun þó freistast til að bæta við texta í uppfærðri greiningu (viðauka A) þar sem það á við um mögulega framtíðarþróun varðandi hin ýmsu atriði. Þá er í þessu skjali

(viðauka B) víða að finna svör PFS við athugasemdum Símasamstæðunnar þar sem PFS freistar þess að spá fyrir um mögulega þróun varðandi hina ýmsu þætti. Vísast ennfremur til þess. Míla sendi PFS loks útbreiðsluplön sín til loka 2023 um miðjan júní 2021, eftir að drögin höfðu verið send ESA til óformlegs samráðs.

Síminn sagði að athygli vekti að í greiningu PFS væri samkeppnisstaðan tilgreind og tilkynnt áður en skilgreining á mörkuðum væri framkvæmd, en því hefði átt að vera öfugt farið.

Afstaða PFS

PFS byrjar greiningu sína á yfirferð yfir smásölumarkað og greinir þar samkeppnisvandamál sem mögulegt er að leysa með viðeigandi kvöðum á undirliggjandi heildsölumörkuðum. Þá eru viðkomandi heildsölumarkaðir skilgreindir varðandi þjónustu og landfræðilega og þeir síðan greindir, áður en samkeppnivandamálum er lýst og kvaðir útfærðar. Þetta er algjörlega í samræmi við viðurkennt verklag við markaðsgreiningar.

4 Skilgreining heildsölumarkaða

Síminn vísar til reglna um skilgreiningu markaða, þ.á.m. í samkeppnislögum, í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar um skilgreiningu markaða frá 1997 og leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar um framkvæmd markaðsgreininga frá 2018.

Um væri að ræða eitt mikilvægasta skrefið í greiningunni, enda gæti röng greining leitt af sér ranga niðurstöðu um stöðu fyrirtækja á markaði og þ.a.l. hvaða kvaðir væri viðeigandi að beita gagnvart þeim aðstæðum sem væru uppi á viðkomandi markaði. Lykilatriði í greiningu á mörkuðum væri að greina samkeppnislegt aðhald.

Það væri ljóst að PFS hefði ekki framkvæmt neina þá rannsókn sem stofnuninni væri skylt að gera lögum samkvæmt og þar af leiðandi byggði hin meinta greining fyrst og fremst á getgátum. Síminn benti á að PFS gæti ekki komið sér undan rannsókn með því að beita svokölluðum sönnunarreglum í stað rannsóknar sbr. bls. 516 í riti Páls Hreinssonar: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð.* Þannig virtist PFS víða ætla að beita sönnunarreglum í stað þess að rannsaka málið með fullnægjandi hætti.

Gagnalisti PFS sannaði að stofnunin hefði ekki aflað nægilegra gagna til þess að rannsaka markaðinn.

Síminn skoraði á PFS að framkvæma eiginlega rannsókn á mörkuðum og meta markaði m.t.t. eftirspurnarstaðgöngu. Engin gögn lægju t.d. til grundvallar skilgreiningu PFS, þ.e. engar upplýsingar væru um hvort t.d. Kapalvæðing starfaði á sama markaði og Míla í Reykjanesbæ, heldur er því einfaldlega haldið fram án gagna að svo væri ekki. Engar upplýsingar lægju frammi um staðgöngu á milli ljósleiðara eða xDSL lausna, þ.e. hvort það væri brot í staðgöngukeðjunni. Því til viðbótar væri ekkert eiginlegt mat lagt á það hvort 4G þjónusta væri hluti af sama markaði eða hvort 5G þjónusta gæti veitt samkeppnislegt aðhald til þess að teljast til sama markaðar.

Í grunninn væri markaðsrannsókn PFS ekki til og þyrfti að framkvæma hana. Skoraði Síminn á PFS að afla slíkra gagna.

Afstaða PFS

PFS telur mat Símans á rannsókn þjónustumarkaða ekki rétt. PFS hafði aðgang að margs konar upplýsingum sem nýttust við að afmarka þjónustumarkað með tilliti til staðgöngu við vinnslu frummatsins. Þá hefur PFS í kjölfar samráðs um frummatið aflað frekari gagna sem styðja staðgöngumat PFS, m.a. svör fjarskiptafyrirtækja við ítarlegum spurningalistum PFS og neytendakönnun sem PFS lét framkvæma fyrir sig haustið 2020.

PFS hafði m.a. aflað gagna frá fjarskiptafyrirtækjum um útbreiðslu háhraðaneta og áform um frekari uppbyggingu þeirra, ásamt notkun á mismunandi aðgangsnetum fyrir internettengingar, sundurgreint eftir sveitarfélögum. Þessar upplýsingar gefa góða mynd af því hvernig framboði og eftirspurn er háttað. Meðal þess sem lesa má úr tölunum er að tengingar á koparnetum keppa enn við ljósleiðaratengingar. Það má t.d. sjá af því að hluti notenda kýs að vera áfram með tengingu yfir koparnet þrátt fyrir að aðgengi að ljósleiðaraneti

sé nánast 100% á viðkomandi svæði. Sem dæmi má nefna Reykjavík, Seltjarnarnes, Kópavog, Garðabæ, Hafnarfjörð, Mosfellsbæ, Akranes og Hveragerði, en í þessum sveitarfélögum var hlutdeild kopartenginga í notkun í árslok 2020 á bilinu 19-42%, þrátt fyrir að nánast allir notendur í þessum sveitarfélögum hafi möguleika á ljósleiðaratengingu. PFS telur að bæta megi framsetningu á þeim upplýsingum sem lagðar voru til grundvallar og þeim ályktunum sem af þeim voru dregnar og mun uppfæra greininguna (viðauka A) með það í huga.

PFS byggði mat sitt einnig á alkunnum staðreyndum um eiginleika og getu mismunandi tæknilausna í internettengingum. Slíkar upplýsingar eru öllum aðgengilegar og því liggur ljóst fyrir hver geta hverrar tæknilausnar er. PFS aflaði nákvæmra gagna frá fjarskiptafyrirtækjum um tegundir tenginga sem eru í notkun hér á landi og fjölda tenginga af hverri tegund fyrir sig. Með þær upplýsingar undir höndum gat PFS dregið þá ályktun að fjölbreytt framboð xDSL lausna og ljósleiðaratenginga mynduðu nægilega samfellda keðju til þess að allar líkur væru á keðjustaðgöngu, ekkert sjáanlegt rof væri í keðjunni enda eru flestar tegundir xDSL lausna í boði hér á landi, þ.m.t. VDSL með vigrun. Þetta er ólíkt stöðunni í Svíþjóð þar sem lítið er um háhraða xDSL og var því talið að rof væri í staðgöngukeðjunni þar í landi.

Ennfremur var byggt á fyrirliggjandi staðreyndum um markaðssetningu og verðlagningu internettenginga. Fyrir liggur að við markaðssetningu á smásölustigi er ekki gerður munur á ljósleiðaratengingum og kopartengingum. Kopartengingar eru markaðssettar sem algjörlega fullnægjandi kostur til að veita aðgang að öllum nettengdum þjónustum venjulegra neytenda. Á heildsölustigi eru VDSL tengingar á koparneti kynntar á heimasíðu Mílu á eftirfarandi hátt:

> *„Ljósnet Mílu*
>
> *Míla býður ljósnetstengingar til nær allra heimila í þéttbýli á landinu.*
>
> *Hraðinn sem býðst á Ljósneti Mílu er allt að 50 - 100 Mb/s og hægt er að hafa allt að fimm myndlykla fyrir sjónvarpsþjónustu og nægur hraði fyrir alla notkun heimila.*
>
> *Ljósnet Mílu byggir á svokallaðri VDSL tækni en þá er ljósleiðari lagður að götuskáp og þaðan er koparlína notuð síðustu metrana.“*

Í svari Símans, dags. 25. september 2020, við spurningu PFS um hvort einhver munur væri á markaðssetningu internetþjónustu eftir því hvort hún væri veitt um kopar eða ljósleiðara kemur fram að Síminn hefði fært sig frá þeirri stefnu að tala um burðarlag í markaðsskilaboðum. Aftur á móti væri reynt að uppfæra þá viðskiptavini sem væru á kopar og hefðu möguleika á ljósleiðara.

PFS telur að ekki fari milli mála að tenging sem hefur nægan hraða fyrir alla notkun heimila veiti ljósleiðaratengingum samkeppnislegt aðhald þó þær síðarnefndu hafi meiri hraða.

Verðlagning tenginga hjá Símanum og Vodafone er hin sama til endanotanda óháð því hvort burðarlagið er kopar eða ljósleiðari. Hjá þeim smásöluaðilum sem gera greinarmun í verði, er sú verðstefna byggð á hraða og ekki að sjá neitt stökk í verði milli kopartenginga sem byggja á VDSL2 og ljósleiðaratenginga.

Almenn framkvæmd innan EES er á þá leið að kopar og ljósleiðaratengingar eru taldar tilheyra sama markaði. PFS er ekki kunnugt um að nein formleg markaðsgreining sé í gildi innan EES-svæðisins þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að ekki sé staðganga fyrir hendi milli þessara tæknilausna. PTS í Svíþjóð komst þó að þeirri niðurstöðu í

markaðsgreiningardrögum sínum á árinu 2019. En þar eru aðstæður aðrar en á Íslandi, sbr. umfjöllun í kafla 4.1.1. hér á eftir. Þess ber þó að geta að PTS dró markaðsgreiningardrög sín til baka í upphafi árs 2020 vegna athugasemda frá framkvæmdastjórn ESB vegna skorts á ítarlegri landfræðilegri greiningu. Engin gild ákvörðun er því fyrir hendi í Evrópu þar sem komist hefur verið að þeirri niðurstöðu að ekki sé til staðar staðganga milli kopars og ljósleiðara. Þessi framkvæmd innan EES er sterk vísbending um að kopar og ljósleiðaraheimtaugar séu á sama markaði. PFS hefur kynnt sér niðurstöður greininga í öllum ríkjum EES og telur að sú almenna stefna sem þar kemur fram styrki niðurstöðu PFS.

PFS hafði aðgang að ofangreindum upplýsingum við gerð frumdraganna og verður að telja það fullnægjandi rannsókn, enda er það í samræmi við þá greiningarvinnu sem PFS hefur framkvæmt í fyrri markaðsgreiningum. Það er því ekki rétt að PFS hafi reynt að byggja á sönnunarreglum fremur en rannsókn.

Til þess að koma til móts við athugasemdir umsagnaraðila, einkum Símasamstæðunnar, aflaði PFS frekari upplýsinga um ýmis atriði sem gerð verður grein fyrir í uppfærðum drögum að greiningu (viðauka A) og hér fyrr í þessu skjali og í eftirfarandi köflum þessa skjals eftir því sem við á. Þær upplýsingar sem aflað var, breyttu ekki mati PFS hvað varðar staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga.

PFS hefur sjaldan framkvæmt neytendakannanir í tengslum við markaðsgreiningar og hefur engin ákvörðun stofnunarinnar verið felld úr gildi vegna skorts á slíkri könnun. Niðurstöður neytendakönnunar voru m.a. þær að hraði tenginga væri ekki mikilvægasti þátturinn hvað varðar val neytenda á internettengingu og ennfremur að stór hluti neytenda er tilbúinn til að skipta úr ljósleiðara yfir í Ljósnet (VDSL) ef verð á þjónustu á ljósleiðara hækkar um u.þ.b. 10%. Nánari grein verður gerð fyrir niðurstöðum þessarar könnunar í uppfærðum drögum (viðauka A) og í viðauka C, þar sem fjallað verður um niðurstöðu auka samráðs þess er PFS efndi til þann 30. október 2020, en PFS telur niðurstöðurnar styðja vel við það mat PFS á staðgöngu sem sett var fram í frumdrögunum.

Það ber að hafa í huga að svokallað SSNIP próf, þ.e. að kanna hvernig neytendur bregðast við smárri en verulegri varanlegri hækkun á verði, hefur takmarkanir og er aðeins ein leið af mörgum til að rannsaka staðgöngu. Um það vísast m.a. til bls. 6 og 7 í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar um markaðsgreiningar og bls. 10-11 í skýringum með leiðbeiningunum.

4.1 Almennt

4.1.1 Markaðsskilgreining skv. tilmælunum og skýringum með þeim

Míla gerði athugasemd við málsgrein 208 í frumdrögunum, þar sem PFS gerði grein fyrir því að samkvæmt tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði hefðu greiningar á EES-svæðinu ekki sýnt rof í staðgöngukeðju milli breiðbandstenginga um kopar og ljósleiðara og að því væri almennt talið rétt að líta á þær sem hluta af sama heildsölumarkaði.

Míla sagði að markaðsaðstæður á Íslandi væru um margt öðruvísi en í löndum ESB. Míla teldi að hvergi væru svo útbreidd ljósleiðaranet eins og á Íslandi og jafnframt að hvergi annars

staðar væri boðið upp á jafn mikinn hraða og hér. Míla teldi því að leiðbeiningar ESB frá 2014 tækju ekki nægilegt tillit til þeirra aðstæðna sem væru á Íslandi. Míla benti einnig á að í sænsku markaðsgreiningunni frá 2019 hefði PTS komist að þeirri niðurstöðu að breiðbandstengingar á kopar og ljósleiðara væru á sitthvorum markaðinum. Helsta ástæðan hefði verið SSNIP próf og einnig hefði verið framkvæmd viðhorfskönnun meðal viðskiptavina. PFS hefði hvorki framkvæmt SSNIP próf hér á landi né gert viðhorfskönnun fyrir markaðinn hérlendis. Míla teldi að það eitt og sér gera þessa greiningu ómarktæka.

Afstaða PFS

Það er rétt að útbreiðsla ljósleiðara er meiri hér á landi en í flestum EES ríkjum. Það breytir þó ekki því að eiginleikar mismunandi tæknilausna í internettengingum eru sambærilegar alls staðar, enda um staðlaða tækni að ræða. Þó geta ýmsar staðbundnar aðstæður haft áhrif á gæði tenginga. Ekkert bendir til þess að þarfir neytenda séu aðrar hér á landi en í öðrum EES ríkjum og flestar tæknilausnir sem eru í boði hér á landi mæta þeim þörfum. Í því sambandi vísast m.a. til neytendakönnunar sem PFS lét framkvæma eftir samráð um frumdrög greiningarinnar.

Varðandi drög að markaðsgreiningu í Svíþjóð árið 2019, ber að hafa í huga að framboð á afkastamiklum tengingum á koparneti þar í landi er mun minna en hér. Samkvæmt umfjöllun á bls. 45 í greiningu PTS á markaði 3a á koparneti[7], kemur fram að aðeins 20% notenda hafa aðgengi að VDSL. Meðalhraði VDSL í Svíþjóð er 27,5 Mb/s. Meirihluti notenda í Svíþjóð hefur því einungis val um annars vegar tengingar á koparneti með frekar litlum hraða og hins vegar ljósleiðaratengingar og kapaltengingar með miklum hraða. Það er því mun meiri ástæða til að telja rof vera í staðgöngukeðju internettenginga í Svíþjóð heldur en á Íslandi, þar sem VDSL þjónusta er mjög útbreidd og fjölbreytni í afköstum tenginga mun meiri. Því telur PFS að vísan til sérstakra aðstæðna á Íslandi styðji frekar niðurstöðu PFS um tilvist staðgöngukeðju milli xDSL og ljósleiðaralausna, heldur en að mæla gegn henni.

4.1.2 Skil milli heildsölumarkaða fasts aðgangs og miðlægs aðgangs og heildsölumarkaðar hágæða aðgangs

GR segir að náin tengsl séu á milli markaðar 3a og markaðar 4 hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar/ljóslínur, eins og fram komi í drögunum. Míla hefði jafnframt bent á þessa staðreynd, eins og fram kæmi í ákvörðun PFS nr. 24/2017. Í drögunum kæmi fram að PFS teldi nú að ljóslínur tilheyrðu markaði 3a og boðaði jafnframt að sett yrði verðkvöð á bæði kopar- og ljósleiðaratengingar á þeim markaði. GR fagnaði þessu. Að mati félagsins væri það mikil skörun á milli þessara tveggja markaða að það gengi ekki upp að aðskilja þá, sérstaklega í ljósi þess að fram til þessa hefðu verið mismunandi kvaðir á þessum tveimur mörkuðum. Mikilvægt væri að markaðsráðandi fyrirtæki gæti ekki vikið sér undan kvöðum sem t.d. væru bara lagðar á annan markaðinn en ekki hinn.

[7] Utkast till beslut om marknaden för lokalt tillträde till kopparnät enligt 8 kap. 5 och 6 §§, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 2019-05-22 Dnr: 15-7200. https://pts.se/globalassets/startpage/dokument/icke-legala-dokument/remisser/2019/telefoniinternet/3a3b/utkast-till-beslut_marknad-3a-koppar_dnr-15-7200_190522.pdf

Í ljósi þess að upp hefðu komið mál þar sem Míla hefði túlkað ýmsar ákvarðanir PFS með öðrum hætti en stofnunin, þá vildi GR benda á að umfjöllun PFS, um að ljóslínur teldust nú hluti af markaði 3a en ekki markaði 4 (áður markaði 6), kæmi fram í köflum 10.2 og 11.2 um samkeppnisvandamál á mörkuðum 3a og 3b, en mætti vera skýrari í lýsingu á kvöðum í köflum 10.7 og 11.6.

Afstaða PFS

Athugasemdir komu fram frá Mílu um að Ljóslínur væru ekki hluti af almennu aðgangsneti á markaði 3a. PFS tók staðsetningu þessarar þjónustu til skoðunar að nýju í tilefni af þeirri athugasemd. Að betur athuguðu máli komst PFS að þeirri niðurstöðu að Ljóslínur tilheyri ekki markaði 3a, enda eru þær almennt ekki lagðar í sömu fjárfestingarverkefnum og hin almennu heimtauganet sem lögð eru í heildstæðu neti í ljósleiðaravæðingu Mílu. Þær eru enn háðar sérpöntun og eftir aðstæðum einungis lagðar gegn hlutdeild í stofnkostnaði. PFS telur því rétt að þær tilheyri áfram markaði 6, þ.e. lúkningarhluta leigulína og komi að líkindum til með að falla undir markað 4 skv. tilmælunum frá 2016, en sú greining er nú til vinnslu hjá PFS. Nánar verður fjallað um þetta síðar í þessu skjali og í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A).

PFS hefur ennfremur fallið frá því að beita kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum sem falla undir markað 3a og kveða þess í stað á um ERT kvöð. Vandamál sem GR telur að geti verið til staðar varðandi tengingar til fyrirtækja, sem felist í því að fyrirtæki reyni að komast undan kvöðum með því að hafa óljós skil milli vöruframboðs á markaði 3a og 4 verður að takast á við með öðrum hætti ef það reynist vera til staðar. Í því sambandi má beita eftirliti með því að vörur sem eiga að falla undir markað 4 séu í raun verðlagðar sem slíkar og ennfremur hefur SE úrræði til að bregðast við ef um undirverðlagningu á fyrirtækjatengingum er að ræða.

Míla gerði athugasemd við málsgreinar 215-218 í frumdrögunum, sem fjalla um skil milli heildsölumarkaða 3a og 3b annars vegar og heildsölumarkaðar fyrir hágæða aðgang (markaður 4) hins vegar. Þar sagði Míla að ekki kæmi fram á hvaða markaði svartur P2P ljósleiðari fyrir hágæðatengingar væri. Hér væri aðeins rætt um sambönd sem þyrftu virkan búnað til að veita þjónustu. Spurningin, sem ekki hefði verið svarað, væri því sú hvort varan Ljóslína væri á markaði 3a eða markaði 4. Erlendis væri slík vara staðsett á markaði 4 en PFS virtist ætla að hafa vöruna á markaði 3a sem væri í andstöðu við hvað önnur Evrópulönd hefðu gert. Einnig væri óljóst hvar ætti að staðsetja fyrirtækjateningar (xDSL/GPON+)

Afstaða PFS

PFS hefur eins og segir hér að ofan endurskoðað afstöðu sína varðandi staðsetningu Ljóslína Mílu (P2P ljósleiðari fyrir hágæðatengingar) á þjónustumarkaði. PFS mun gera nánari grein fyrir þessu í uppfærðum drögum að greiningu (viðauki A). Hvað varðar fyrirtækjatengingar þá telur PFS það koma fram í frumdrögunum að markaðir 3a og 3b innihaldi aðföng fyrir staðlaða fjöldaframleidda þjónustu. Ef fyrirtæki kaupa slíka þjónustu sem sett er upp með þarfir heimila í huga og hefur enga eiginleika umfram staðlaðar heimilistengingar þá telur PFS að aðföng fyrir slíka þjónustu séu á mörkuðum 3a og 3b. Sömuleiðis eru ýmsar fjöldaframleiddar lausnir sem miðaðar eru að fyrirtækjamarkaði hluti markaðar 3a og 3b. Ef hins vegar er um að ræða tengingar með auknum gæðum og/eða viðbótar þjónustuþáttum, þá

tilheyrir heildsölustig þeirra að jafnaði markaði 6 skv. eldri tilmælum og markaði 4 skv. tilmælum ESA frá 2016.

4.2 Mat á mismunandi aðgangstækni varðandi heildsölumarkað staðaraðgangs (M3a)

4.2.1 Koparnet

Vodafone vísaði til málsgreinar 221, þar sem fjallað væri um koparkerfi Mílu, og tók sérstaklega undir að efnislegur og óefnislegur aðgangur á koparnetinu teldist til markaðar 3a. Vodafone hefði ítrekað óskað eftir verðum á VULA hjá Mílu en ekki fengið.

Afstaða PFS
Þessi athugasemd styður við skilgreiningu PFS á markaði 3a. PFS fékk þær upplýsingar frá Mílu að engin eftirspurn væri eftir þessari vöru. Í ákvörðun PFS nr. 6/2017 voru verð fyrir VULA ákvörðuð. Í innanlandssamráði voru m.a. forsendur útreikninga á gjaldskrá VULA birtar til að hagsmunaaðilar gætu gert athugasemdir við einstaka þætti þeirra útreikninga og þær forsendur sem lágu að baki. Vodafone gerði engar athugasemdir við ákvörðunardrögin. PFS hvetur Vodafone að senda ábendingu til stofnunarinnar ef aðgangi fyrirtækisins að þessari þjónustu er hafnað.

Það verður skoðað sérstaklega við endurskoðun heildsölugjaldskrár Mílu á viðkomandi markaði hvort gerð verði krafa um nýja kostnaðargreiningu fyrir VULA þjónustu Mílu.

4.2.2 Ljósleiðaranet

Vodafone vísaði til málsgreinar 222, þar sem fjallað væri um ljósleiðaranet Mílu í tengslum við mat á mismunandi aðgangstækni varðandi markað 3a, og taldi það opna á frekari möguleika að Mílu yrði gert skylt að veita heimtaugaleigu í point-to-point ljósleiðaranetum sínum. Þá yrði hægt að byggja upp ljósleiðaraþjónustur til heimila frá hnútpunktum, svipað og hægt var með koparnum og skapa meiri samkeppni og frelsi.

Varðandi málsgrein 223 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um ljósleiðaranet GR í tengslum við mat á mismunandi aðgangstækni varðandi markað 3a, taldi Vodafone það opna á frekari möguleika að GR yrði gert skylt að veita heimtaugaleigu í point-to-point ljósleiðaranetum sínum, en þá yrði hægt að byggja upp ljósleiðaraþjónustur til heimila frá hnútpunktum, svipað og hægt væri með koparnum og skapa meiri samkeppni og frelsi.

Afstaða PFS
Með tilliti til endurskoðaðrar afstöðu PFS til Ljóslína Mílu, sbr. umfjöllun hér að ofan, verður Mílu ekki gert skylt að fjöldaframleiða P2P tengingar fyrir heimilismarkað. Aðgangur að slíkum heimtaugum er nú kvaðabundinn á markaði 6 og verður tekinn til skoðunar við

yfirstandandi greiningu á markaði 4 fyrir hágæðatengingar, skv. tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016.

PFS hefur ekki lagt aðgangskvaðir á GR enda er það almennt ekki heimilt nema fyrirtæki hafi verið úrskurðað með umtalsverðan markaðsstyrk. Hvorki frumdrög PFS að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b, né uppfærð frumdrög (viðauki A) gera ekki ráð fyrir því að GR hafi umtalsverðan markaðsstyrk og hefur PFS því ekki heimild til þess að leggja kvaðir á GR.

Míla gerði einnig athugasemd við framangreinda málsgrein 222 í frumdrögunum, þar sem sagt væri að GPON aðgangur væri á markaði 3a. Eftir fyrirspurn til PFS hefði komið í ljós að þetta væri villa. Hið rétta væri að PFS teldi að ljósleiðari með PON högun ætti heima á markaði 3a.

Afstaða PFS
PFS staðfestir að um villu hafi verið að ræða og mun leiðrétta orðalag í uppfærðri greiningu.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 224 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um ljósleiðaranet smærri aðila í tengslum við mat á mismunandi aðgangstækni varðandi markað 3a. Þar vantaði inn umfjöllun um net Snerpu. Það væri stærsta ljósleiðaranet á Vestfjörðum og myndi á líftíma greiningarinnar verða eina heimtauganetið á nokkrum svæðum á Vestfjörðum.

Afstaða PFS
PFS hefur aflað nánari upplýsinga um starfsemi Snerpu og verður gerð grein fyrir því í uppfærðri greiningu (viðauki A). PFS telur þessar upplýsingar ekki breyta neinu varðandi niðurstöður PFS.

Fram kemur í upplýsingum frá Snerpu að útbreiðsla félagsins á FTTH heimtaugum hafi náð til 1.066 rýma í Ísafjarðarbæ, Bolungarvíkurkaupstað og í Tálknafjarðarhreppi þann 1. október 2020. Gert er ráð fyrir að þeim fjölgi um [...] á ári út líftíma greiningarinnar og verði um [...] í árslok 2023. Virkar tengingar á netinu voru 496 og nýtingin því um 46%. Drög að samningi milli Snerpu og Mílu um að Míla kaupi aðgang að svörtum ljósleiðara á FTTH neti Snerpu, lágu fyrir í október 2020, en ekki hafði verið skrifað undir hann. Ljóst er að stærð þessa ljósleiðarnets er verulega lítil miðað við stærð ljósleiðaraneta Mílu og GR, hvað þá í samanburði við heimtauganet Mílu á landsvísu um kopar- og ljósleiðara.

4.2.3 Þráðlaus net

Míla gerði athugasemd við málsgreinar 227-229 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um þráðlaus net í tengslum við mat á mismunandi aðgangstækni varðandi markað 3a. Míla taldi að ekki væri nóg að líta einungis á það hvernig neytendur litu á þjónustu í dag þegar verið væri að spá fyrir um hvernig markaður þróaðist á líftíma greiningar. Aðgerðir einstakra fjarskiptafélaga gætu haft veruleg áhrif á hvernig markaðurinn hegðaði sér til framtíðar, þannig liti Nova, sem væri þriðja stærsta fjarskiptafélag landsins, greinilega á farnetsþjónustu sem staðgönguvöru fyrir fastlínu. Það sæist greinilega á þjónustuframboði þess félags, sbr.

t.d. sú staðreynd að félagið byði frekar farnetslausnir til heimila en VDSL þjónustu Mílu. PFS fullyrti að tæknilega væru heimtaugar á farnetum ómögulegar. Míla sæi ekki í hverju ómöguleikinn væri falinn, enda væru tæknilausnir fyrir hendi í dag sem nýttu sér farnetsþjónustu til að bjóða upp á fastar internettengingar. Míla teldi þessa fullyrðingu því ranga og að slík kerfi væru staðganga við heimtaugar. Kerfin væru vissulega samnýtt, en PON kerfi væri það einnig. NKOM hefði lagt kvöð á Telenor að selja aðgang í heildsölu að slíkum „heimtaugum“ til annarra fjarskiptafélaga. Míla teldi þessa niðurstöðu PFS ranga.

Afstaða PFS

Varðandi staðgöngu milli þráðlausra lausna og fastra heimtauga vísast til ítarlegrar umfjöllunar um staðgöngu á smásölustigi í kafla 3.2.4. PFS telur augljóst að það sama eigi við á heildsölustigi. Hvað varðar möguleika á heildsöluþjónustu um farnet þá getur PFS fallist á að breyta orðalagi á þann veg að sagt verði að heimtaugaleiga á farnetum sé „illframkvæmanleg“, en ekki verði fullyrt að hún sé ómöguleg. PFS hefur þó ekki séð þess dæmi að heimtaugaleiga sé í boði á farnetum. Í ákvörðun Nkom sem Míla vísar til er lögð aðgangskvöð á Telenor á markaði 3b, en þar er um miðlægan aðgang að ræða en ekki heimtaugaleigu. Nkom féllst á að erfiðleikum væri háð að veita MVNO aðgang í sendistöðvum og takmarkaði því aðgangsskylduna við miðlægan aðgang. Þráðlausa kerfi Telenor sem um ræðir er eingöngu starfrækt á svæðum þar sem Telenor hefur hætt rekstri koparkerfis og er þráðlausa kerfið því ekki í samkeppni við fastlínunet og því gefur þessi starfsemi litlar vísbendingar um staðgönguhæfni þessarar þjónustu.

GR sagði að í drögunum kæmi fram sú fullyrðing að hvorki fyrirtæki né neytendur litu á bandbreiða gagnaflutningsþjónustu farneta sem staðgönguþjónustu fyrir almennan breiðbandsaðgang á fastlínunetum og ekki væru líkur á að svo yrði á líftíma greiningarinnar. Tekið væri fram að PFS myndi fylgjast vel með hvað varðaði innkomu 5G og endurskoða greininguna fyrr en ella, teldi stofnunin þess þörf. GR tæki undir mikilvægi þess að stofnunin gerði það. Nú þegar hefði eitt fjarskiptafyrirtæki tilkynnt að 5G þjónusta til heimila myndi hefjast í júlí 2020 í Vestmannaeyjum. Á sama tíma hefði viðkomandi sveitarfélag óskað eftir áhuga fjarskiptafyrirtækja á að leggja ljósleiðara til heimila en ekki lægi fyrir niðurstaða í því máli.

GR teldi mikilvægt að stofnunin fylgdist vel með framvindu í Vestmannaeyjum, þar sem þróunin þar gæti leitt í ljós hvort 5G væri í raun staðgönguþjónusta eða ekki.

Eins og fram kæmi í markaðsgreiningunni þá lægi markaðsráðandi staða Mílu m.a. í eignarhaldi fyrirtækisins og breiðu þjónustuframboði sem næði til landsins alls. Samkeppnisaðilar Mílu hefðu m.a. ekki yfir að ráða eigin farneti og væri geta þeirra til að keppa á markaði takmörkuð í því ljósi, ef í ljós kæmi að 5G farnetsþjónusta reyndist staðgönguþjónusta fyrir fastlínunet. GR tæki því undir niðurstöðu draganna um að fylgjast þyrfti vel með framvindu 5G þjónustu.

Afstaða PFS

Varðandi staðgöngu milli þráðlausra lausna og fastra heimtauga vísast til ítarlegrar umfjöllunar um staðgöngu á smásölustigi í kafla 3.2.4. Athugasemd GR kallar ekki á breytingar á greiningu PFS, enda er aðeins verið að leggja áherslu á það sem þegar kemur

fram í frumdrögunum að PFS muni fylgjast vel með þróun 5G þjónustu með tilliti til hugsanlegrar staðgöngu í framtíðinni.

4.2.4 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3a

Míla gerði athugasemd við málsgrein 232 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um niðurstöðu PFS varðandi skilgreiningu á markaði 3a. Míla teldi að keðjustaðganga væri ekki til staðar milli kopars og ljósleiðara. Á stórum svæðum væri keðjan frá ISDN eða ADSL í ljósleiðara og sem ekki gæti fallið undir þá skilgreiningu. Aðstæður væru mjög mismunandi eftir landsvæðum, sem taka yrði tillit til. Fyrir lægi að Míla myndi á markaði 3a vera án innviða á stórum svæðum á líftíma greiningar.

Afstaða PFS
Meirihluti neytenda á landinu hefur aðgang að fleiri útgáfum af tengingum en Míla telur upp í athugasemd sinni. PFS hefur að vel athuguðu máli komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé rétt að skipta landinu upp í svæðisbundna markaði. Því verður að líta til stöðunnar í framboði tæknilausna heildstætt og staðan er sú heilt yfir að eðlilegur og stigvaxandi tröppugangur sé í afköstum þeirra tenginga sem í boði eru. Ekki er skýrt nánar hvað fellst í þeirri fullyrðingu að Míla verði án innviða á stórum svæðum, en PFS telur ekkert hafa komið fram um það að Míla muni leggja af rekstur innviða sinna, án þess að vera búin að útvega sér nýja innviði, nema ef vera skyldi á mjög fámennum svæðum sem ekki hafa áhrif á heildarmatið. Þessi athugasemd breytir ekki mati PFS hvað varðar tilvist keðjustaðgöngu.

Vodafone vísaði einnig til framangreindrar málsgreinar 232 og tók sérstaklega undir skilgreiningu PFS á markaði 3a og teldi það framfarir á markaðnum, að allar tengingar á ljósleiðara og koparnetum sem uppfylltu þau skilyrði að 1) aðgangur væri staðbundinn en ekki miðlægur, 2) leigutaki gæti valið hvaða þjónustu hann veitti og hefði tryggða afkastagetu og 3) leigutaki hefði fulla stjórn á tengingunni, féllu undir markaðinn.

Tók Vodafone fram að markaðsráðandi staða Símasamstæðunnar í heild á fjarskiptamarkaði ýtti sérstaklega undir að bæði kopar og ljóstengingar Mílu féllu undir markað 3a og að kvaðir yrðu settar á Mílu varðandi ljósleiðarakerfi félagsins. Algjör staðganga hefði verið hjá Símanum milli kopars og ljósleiðara, og hefðu viðskiptavinir Símans oft verið færðir á milli kopars og ljósleiðara án vitneskju þeirra eða skriflegs samþykkis fyrirfram.

Einnig tæki Vodafone undir skilgreininguna í málsgrein 233, þ.e. að til markaðar 3a teldist heimtaugaleiga á koparheimtaugum, bæði fullur og skiptur, sem og heimtaugaleiga á ljósleiðaraheimtaugum, hvort sem væri með PON eða P2P högun.

Afstaða PFS
Athugasemd Vodafone styður við markaðsskilgreiningu PFS. Þess skal þó getið að í uppfærðum drögum hyggst PFS ekki telja Ljóslínur Mílu til markaðar 3a, enda sé um að ræða P2P línur sem lagðar eru sérstaklega með þarfir fyrirtækjanotenda í huga og tilheyra þær markaði 6, þ.e. lúkningarhluta leigulína, skv. núgildandi greiningu á þeim markaði og munu

líklega falla undir nýjan markað 4 fyrir hágæðatengingar í framtíðinni, en PFS hefur hafið vinnu við markaðsgreiningu þess markaðar.

4.2.5 Staðbundinn aðgangur í boði hér á landi

Vodafone vísaði til málsgreinar 234, þar sem fjallað væri um heimtaugaleigu Mílu, og vildi benda á að Míla bæri oftast fyrir sig að forðar væru búnir ef Vodafone reyndi að fá ljósleiðara frá hnútpunkti inn í íbúðarhúsnæði. Einnig væri heimtaugaverðið hærra en ef um PON væri að ræða.

Í tengslum við málsgrein 236 spurði Vodafone frá hvaða tíma verið væri að miða þegar vísað væri til 0-5 ár og 5-7 ár varðandi áformaða útfösun á koparkerfi Mílu.

Í tengslum við málsgrein 239 áréttaði Vodafone að Míla væri víða með ljósdeili inni í símstöðvum í stað þess að bjóða heimtaug úr heilum óslitnum ljósleiðaraþræði frá tengigrind að notkunarstað eða með P2P högun, sem augljóslega minnkaði sjálfstæði fjarskiptafélaga í þjónustuframboði.

Varðandi málsgrein 240 þá tók Vodafone fram að Míla hefði neitað að afhenda Ljóslínu til heimila, heldur þvingaði kaup á PON.

Í tengslum við málsgrein 242 tók Vodafone það fram að Míla hefði neitað að gefa upp verð fyrir VULA aðgang.

Varðandi málsgrein 243 sagði Vodafone að það væri ekki alveg rétt að áhugi hefði ekki verið á VULA lausn. Óskað hefði verið eftir verðum og kynningu, en lítið gerst. Vodafone hefði t.d. ekki vitað að PON væri þarna með. Vodafone spurði því hvernig samtengingu við Mílu væri háttað.

Þá sagði Vodafone, í tengslum við málsgrein 245, að GR ætti að bjóða þá lausn að hægt yrði að kaupa óvirka heimtaug frá hnútpunkti inn til heimila.

Varðandi málsgrein 248 kom fram í máli Vodafone að gjaldskrár sveitarfélaga væru með ýmsum hætti. Mörg þeirra verðlegðu heimtaugar eins og um ljósleiðara á milli símstöðva væri að ræða, þ.e.a.s. ljósleiðara án virkni og með sömu þjónustu og til heimila. Þetta væri ótækt þar sem um ríkisstyrkt net væri að ræða. Það væri eðlileg krafa að fyrirtæki eins og Vodafone gæti keypt tengingar inn á sveitanetunum á sömu verðum og heimili á sveitanetum keyptu. Um væri að ræða nákvæmlega sömu tæknihögun í aðstöðu eins og heimili. Því óskaði Vodafone eftir að almenn kvöð yrði sett um þetta á markaði 3a.

Afstaða PFS

PFS telur að kvaðir um aðgang verði að mestu að miðast við nethögun Mílu. Þannig verði Mílu ekki gert skylt að veita almennan aðgang til heimila um P2P línu þegar hið almenna heimtauganet Mílu byggir á PON högun. Ef Míla er hins vegar rekstraraðili neta í dreifbýli þar sem högun er P2P tengingar til heimila þá ber Mílu að veita aðgang að slíkum heimtaugum.

Varðandi útfösun á koparkerfi þá voru tímasetningar miðaðar við þann tíma sem upplýsingarnar voru látnar í té við undirbúning greiningarinnar. Upplýsingarnar bárust í mars

2020. Haustið 2020 tilkynnti Míla svo fjarskiptafyrirtækjum og PFS formlega um þessi áform. Eins og segir í greiningunni er þessi áætlun sett fram með fyrirvara um óvissuþætti.

PFS ítrekar að ekki er hægt að leggja kvöð á aðila á borð við GR, sem ekki hafa verið útnefndir með umtalsverðan markaðsstyrk.

Eins og fram hefur komið fékk PFS þær upplýsingar frá Mílu að engin eftirspurn væri eftir aðgangi að VULA lausn. Í ákvörðun PFS nr. 6/2017 voru verð fyrir VULA ákvörðuð. Eins og áður hefur komið fram mun PFS endurmeta þörfina fyrir því að endurskoða VULA gjaldskrá ef þörf er talin á því.

Varðandi verðlagningu aðgangs á ríkisstyrktum netum fer hún eftir nokkuð öðrum viðmiðum en önnur aðgangsnet Mílu. PFS hefur ekki heimild til að ákvarða einhliða verð fyrir aðgang að ríkisstyrktum heimtaugum í eigu sveitarfélaga, eða annarra aðila sem ekki hafa verið útnefndir með umtalsverðan markaðsstyrk. Ef PFS berast ábendingar um að ákveðin sveitarfélög innheimti verð sem ekki eru í samræmi við ríkisstyrkjareglur mun stofnunin taka slíkar ábendingar til skoðunar og freista þess að koma verðlagningunni í lag.

Míla gerði athugasemd við málsgreinar 235, 236 og 238 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um heimtaugaleigu Mílu. PFS hefði sagt að um 58% fjöldaframleiddra internettenginga á Íslandi væru yfir ljósleiðara. Þessi tala ætti við um mitt ár 2019 og síðan þá hefðu um 5-10% bæst við þessa tölu og enn fleiri myndu bætast við á líftíma greiningarinnar að sögn Mílu. Míla benti því á að hegðun neytenda benti til þess að VDSL væri ekki staðganga fyrir 1000Mbps ljósleiðaratengingar. Míla teldi augljóst að staðgöngukeðjan væri rofin í þessu tilviki því hegðun markaðsaðila og neytenda gæfi þetta sterkt til kynna.

Míla benti á að samkvæmt niðurlagningaráformum Mílu þá yrði kopar lagður niður til um 60-70% heimila og fyrirtækja landsins á næstu 5 árum. Míla mótmælti því að PFS kæmist að þeirri niðurstöðu að ekki bæri að taka tillit til þeirra áforma í markaðsgreiningu þessari. Míla teldi augljóst að áhrif niðurlagningar kopars myndu hafa veruleg áhrif á markaðinn og markaðsaðstæður á líftíma greiningarinnar. Fyrir lægi að Míla myndi mjög víða ekki eiga neinar heimtaugar, einungis aflagðar koparheimtaugar. Míla teldi að PFS yrði að leggja mat á og að taka tillit til áhrifa þessa á markaðsstöðu á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

PFS hefur aflað nýjustu upplýsinga um fjölda tenginga af hverri tegund. Nánari grein verður gerð fyrir þeim tölum í uppfærðri greiningu (viðauka A) og gerð verður spá fyrir komandi ár. PFS telur nýjustu tölur ekki gefa tilefni til breytinga á niðurstöðum greiningarinnar.

Míla hefur sent PFS lauslega áætlun um niðurlagningu koparkerfis félagsins. Áætlunin er sett fram með fyrirvara og veltur mjög á hversu vel gengur að fjölga ljósleiðaratengingum, m.a. á svæðum þar sem notendafjöldi er ekki mikill og óvissa er um arðsemisvon af fjárfestingum. Með tilliti til óvissuþátta þá má ætla að útfösun koparkerfisins gæti tekið lengri tíma en áætlunin segir til um, en litlar líkur séu á að hún taki styttri tíma. Í öllu falli miðar PFS enn við þriggja ára gildistíma greiningar þrátt fyrir að tafir hafi orðið á framkvæmd þessarar greiningar. PFS telur að vegna mikillar þróunar á þessum mörkuðum nú um stundir sé ekki réttlætanlegt að láta meira en 3 ár líða fram að næstu greiningu. Ef verulegar vendingar verða

á mörkuðunum innan þess tíma mun PFS þegar hefjast handa við endurskoðun greiningarinnar. Því stendur PFS við á ályktun að útfösun koparkerfisins muni ekki hafa afgerandi áhrif á niðurstöður greiningarinnar á gildistíma hennar.

Míla mótmælti því að Ljóslínur til fyrirtækja væru á sama markaði og ljósheimtaugar, enda ekki um sambærilegar vörur að ræða. Ljósleiðaravæðingin sem slík beindist fyrst og fremst að heimilum og lagningu á heildstæðu neti á stærri svæðum meðan Ljóslínur til fyrirtækja væru afhentar eftir sérpöntun og eftir aðstæðum gegn hlutdeild í stofnkostnaði. Þá væri verðlagning þessara tveggja vara ekki sambærileg. Bæði kostnaður og leiguverð Ljóslína væri, í ljósi sérstaks eðlis þeirra, umtalsvert hærri en ljósheimtaugar. Ljóslínur væru, líkt og áður segir, lagðar samkvæmt pöntun og kröfur um gæði umtalsvert meiri en ljósheimtaugar á PON kerfi Mílu. Þá væru allt aðrar forsendur fyrir þessum fjárfestingum en lagningu ljósleiðara til heimila, sem skýrðist m.a. af hærra leiguverði. Þar sem Ljóslínur í farsímasenda og Ljóslínur til fyrirtækja væru algjörlega sambærileg vara og kostnaður bókaður á sama stað í bókhaldskerfi Mílu teldi Míla að staðsetja þyrfti þessar Ljóslínur á sama markaði. Ljóslínur til fyrirtækja og farsímasenda væru hins vegar ekki undirliggjandi þjónusta fyrir markað 3b, líkt og almennt gilti um vörur sem féllu undir markað 3a. Um væri að ræða „enda í enda“ ljósleiðara sem lægju ekki á PON kerfi Mílu. Ekki væri veittur bitastraumsaðgangur að þessum ljósleiðurum heldur setti viðskiptavinur sjálfur sinn eigin búnað á ljósleiðarann og stýrði algjörlega þeim gagnaflutningshraða sem hann vildi ná yfir ljósleiðarann. Lægi þannig beinast við að Ljóslínur yrðu skilgreindar á markaði 4 eða sem sérstakur markaður.

Ennfremur sagði Míla að framkvæmdastjórn ESB hefði lagt til að Ljóslínur til farsímasenda skyldu tilheyra markaði 4, fremur en sérstökum markaði (ekki væri minnst á möguleikann á að láta þessar Ljóslínur tilheyra markaði 3a). Míla benti á að Ljóslínur til fyrirtækja og til farsímasenda væru sambærileg vara innan höfuðborgarsvæðisins. Míla benti einnig á að í Danmörku væri í boði samskonar þjónusta/vara, þ.e. ljósleiðari sem lagður væri sérstaklega til fyrirtækja og fjarskiptastaða gegn framkvæmdagjaldi og sérstöku mánaðargjaldi.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur hér að framan hyggst PFS taka þessa athugasemd Mílu til greina og telja P2P Ljóslínur til fyrirtækja, en ekki hluta af markaði 3a.

Míla gerði í viðauka athugasemdir við málsgreinar 244-245 í frumdrögunum, þar sem grein væri gerð fyrir ljósleiðaraneti GR. Í máli Mílu kom fram að þar væri mjög stuttlega rætt um þjónustusvæði og vöruframboð GR í 2 málsgreinum. Fyrirtækið væri með um 50% markaðshlut á sínu þjónustusvæði, sem næði yfir suðvesturhornið, sem væri það svæði þar sem langflest heimili landsins væru staðsett. Míla teldi það augljóst að PFS hefði með þessu ekki skoðað nægilega hvaða áhrif samkeppnisþrýstingur frá GR hefði á Mílu eða hvernig þróun markaðshlutdeildar GR yrði á líftíma greiningarinnar. GR byði heimtaugar til fyrirtækja á leigu. Það væri rangt að halda öðru fram, enda hefðu Míla og GR t.d. tekið þátt í nokkrum útboðum þar sem þess hefði þurft.

Afstaða PFS
PFS bendir á að fjallað er um starfsemi GR á nokkrum stöðum í greiningunni og þetta er því ekki eina umfjöllunin um fyrirtækið. Þarna er aðeins verið að gera grein fyrir þjónustuframboði GR í heildsölu. Þar sem það framboð er ekki eins fjölbreytt og framboð Mílu er eðlilegt að þessi kafli sé styttri en samsvarandi kafli um Mílu. GR býður ekki almennan aðgang að heimtaugum til heimila. Þó að fyrirtækið hafi tekið þátt í einhverjum útboðum þar sem heimtaugar af einhverju tagi voru hluti útboðs, þá er slíkt vöruframboð ekki hluti af fjöldaframleiddri aðgangsþjónustu til heimila, heldur að öllum líkindum tengingar sem falla undir markað 6 (Lúkningarhluta leigulína). Þar sem PFS hefur fallið frá því að telja P2P Ljóslínur til fyrirtækja hluta af markaði 3a, verður ekki fjallað nánar um þau sambönd hér. PFS telur GR því ekki stunda ytri sölu á markaði 3a.

Míla gerði athugasemdir við málsgrein 246 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um ljósleiðaranet Tengis. Þar vantaði, að mati Mílu, að taka fram að Tengir væri einnig með þjónustu í Norðurþingi, í Langanesbyggð, Skútustaðahreppi og samkvæmt upplýsingum Mílu einnig í Fljótsdalshreppi.

Afstaða PFS
PFS hefur aflað nákvæmari upplýsinga um útbreiðslusvæði Tengis, fjölda heimtauga (e. homes passed), fjölda tenginga í notkun og framtíðaráform og mun uppfæra greininguna að því leyti sem með þarf. M.a. mun PFS uppfæra mynd af útbreiðslusvæði Tengis í kafla 6.3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). PFS telur þessa viðbót við þá útbreiðslu sem talin er upp í frumdrögunum ekki vera af þeirri stærðargráðu að það hafi áhrif á niðurstöður greiningarinnar.

Míla gerði athugasemdir við málsgrein 248 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um smærri staðbundin ljósleiðaranet. Þar vantaði, að mati Mílu, umfjöllun um Snerpu sem byði ljósleiðaraþjónustu til rúmlega 1000 heimila á Vestfjörðum.

Afstaða PFS
PFS hefur aflað nánari upplýsinga um net og þjónustu Snerpu og mun uppfæra greininguna að því leyti sem með þarf. PFS telur þessar upplýsingar ekki hafa áhrif á niðurstöður greiningarinnar.

4.3 Mat á mismunandi aðgangstækni varðandi heildsölumarkað miðlægs aðgangs (M3b)

4.3.1 Kapalkerfi fyrir sjónvarp

Míla gerði í viðauka athugasemd við málsgrein 253 (kafla 4.3.2.) þar sem fjallað væri um kapalkerfi. Þar væri ekki að finna neina umfjöllun um Kapalvæðingu sem væri netrekandi á Reykjanesinu og ætti bæði kapal og ljósleiðarakerfi sem notuð væru fyrir

gagnaflutningsþjónustu fyrirtækisins. Samkvæmt upplýsingum Mílu væru nokkur þúsund internettenginga á þessum kerfum.

Afstaða PFS
Í kafla 4.3.2 er talað um kapalkerfi í Reykjanesbæ og er þar um að ræða kerfi Kapalvæðingar. Umfjöllunin er byggð á þeim upplýsingum sem PFS hafði fengið um kerfið á þeim tíma sem frumdrögin voru gerð. Í tilefni að athugasemdum Mílu og Símans aflaði PFS frekari upplýsinga frá Kapalvæðingu. Í ljós kom að tengingar í notkun á kapalkerfinu eru færri en PFS hafði reiknað með í frumdrögunum, eða aðeins [...] á umræddu kapalkerfi í árslok 2020, og er ekkert sem bendir til þess að kapalkerfið hafi slík áhrif á stöðuna á viðkomandi heildsölu og smásölumörkuðum að það hafi nokkra þýðingu að telja það með á viðkomandi mörkuðum. Kerfið nær til [...] rýma og er nýtingin aðeins [...]%. Heildsöluaðgangur að kerfinu hefur ekki verið veittur, enda hafa markaðsaðilar ekki óskað eftir slíkum aðgangi. Kaplavæðing hefur ekki í hyggju að stækka kerfið, en hefur þess í stað samið við GR um aðgang að ljósleiðarakerfi GR og mun því veita smásöluþjónustu á öllu starfssvæði GR. PFS mun uppfæra texta kaflans og gera nánari grein fyrir stöðu kapalkerfis Kapalvæðingar. Viðskiptavinir Kapalvæðingar í internetþjónustu yfir kapalkerfi teljast til viðkomandi smásölumarkaðar og reiknast með þegar hlutdeild aðila í sveitarfélaginu er reiknuð.

4.3.2 Innri sala

Vodafone benti á í tengslum við málsgrein 258, sem varðar innri sölu á markaði 3b, að Síminn starfaði ekki bara á smásölustigi, heldur einnig á heildsölustigi.

Afstaða PFS
PFS mun geta þess að Síminn starfi að einhverju leyti á heildsölustigi. Síminn er þó ekki seljandi þjónustu sem tilheyrir mörkuðum 3a og 3b. Þá færðist hluti af starfsemi Símans yfir til Mílu í ársbyrjun 2021, m.a. farsímadreifikerfið og IP-MPLS kerfið.

4.3.3 Niðurstaða varðandi skilgreiningu á markaði 3b

Nova vísaði til málsgreinar 259, þar sem fjallað væri um niðurstöðu PFS varðandi skilgreiningu á markaði 3b, og kvaðst sammála PFS um skilgreiningu á viðkomandi heildsölumarkaði og þá sérstaklega að keðjustaðganga væri á milli mismunandi lausna á kopar og ljósleiðara á smásölumarkaði og að með tilliti til þess yrði að telja að keðjustaðganga væri einnig til staðar í viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b.

Afstaða PFS
Athugasemd Nova styður niðurstöður PFS.

4.3.4 Miðlægur aðgangur í boði hér á landi

Nova vísaði til málsgreinar 264 þar sem fjallað er um aðgangsleiðir 1-3 hjá Mílu. Nova teldi skorta rök fyrir því að almenn internetþjónusta skyldi vera partur af aðgangsþjónustu í stað þess að vera skilgreind sérstaklega eins og IPTV og VoIP þjónusta.

Afstaða PFS
Míla stillir verðskrá sinni fyrir bitastraumsflutning þannig upp að varan sem er keypt er flutningur um sýndarnet sem flytur almenna internetið. Aðgangur að sýndarnetum fyrir flutning á IPTV og VoIP er seldur sem viðbætur við flutning á almennri internetþjónustu. Þar með getur smásali ekki veitt neytanda IPTV eða VoIP þjónustu nema með því að greiða einnig fyrir internetflutning, sé neytandinn ekki með internetþjónustu virka. Leiða má það því líkum að þetta fyrirkomulag geti styrkt stöðu þeirra smásala sem geta boðið heimilinu allar þrjár þjónusturnar i einum pakka. Sérstaklega geti það átt við þegar smásölusamkeppnin virðist í auknum mæli þróast á þann veg að beina neytendum að vöndlum.

Þó Míla sé undir kvöðum um aðgang, jafnræði og eftirlit með verðskrá hefur PFS almennt ekki hlutast til um hvernig fyrirtækið hagar vöruframboði sínu og hyggst ekki gera það hér.

Vodafone sagði í tengslum við málsgrein 260 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um miðlægan aðgang í boði hjá Mílu, að Míla byði líka t.d. 500 Mb/s á GPON.

Varðandi málsgrein 262, sem fjallaði um aðgangsleið 2, benti Vodafone á að félagið væri að kaupa A2 af Mílu og því væri sú fullyrðing PFS röng að heildsölukaupendur nýttu sér ekki þá leið.

Í tengslum við málsgrein 263, sem fjallaði um aðgangsleið 3, tók Vodafone fram að það hefði verið afskaplega óhentugt, að til að nota A3 hefði bæði þurft að kaupa þjónustu af Símanum og Mílu.

Varðandi málsgrein 264 vísaði Vodafone til texta þeirrar málsgreinar þar sem fram kæmi að aðgangsleiðir 1, 2 og 3 væru tengingar í aðgangsneti fyrir bitastraumsþjónustu Mílu fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur um kopar- og ljósleiðaranet fyrirtækisins. Aðgangsleið 2 væri í boði þar sem MPLS-TP tengingar væru til staðar. Með ofangreindum aðgangsleiðum um ADSL og VDSL lausnir á koparnetum og GPON lausnir í ljósleiðaranetum Mílu væru almennt í boði þrjú sýndarnet til heimila. Eitt sýndarnet fyrir hverja þjónustu; almenna internetþjónustu, IPTV dreifikerfi (þó ekki um aðgangsleið 3) og talsímaþjónustu með IP flutningshætti, VoIP. Vodafone lék forvitni á að vita hvort PFS hefði kannað hvort að Síminn væri ekki að kaupa þessa þjónustu yfir A3 og ef ekki, þá hvernig væri aðgreint og rukkað á milli innan samstæðunnar. Þarna hefði Síminn alltaf haft forskot að sögn Vodafone. Ennfremur hefði Vodafone heyrt að Síminn væri að nota einhvers konar fjórða sýndarnetið.

Varðandi málsgrein 269, þar sem fjallað væri um staðbundnu, litlu sveitanetin, kom fram í máli Vodafone að gjaldskrár sveitarfélaga væru með ýmsum hætti. Mörg þeirra verðlegðu heimtaugar eins og um ljósleiðara á milli símstöðva væri að ræða, þ.e.a.s. ljósleiðara án virkni og með sömu þjónustu og til heimila. Þetta væri ótækt þar sem um ríkisstyrkt net væri að ræða. Það væri eðlileg krafa að fyrirtæki eins og Vodafone gæti keypt tengingar inn á

sveitanetunum á sömu verðum og heimili á sveitanetum keyptu. Um væri að ræða nákvæmlega sömu tæknihögun í aðstöðu eins og heimili. Því óskaði Vodafone eftir að almenn kvöð yrði sett um þetta á markaði 3a og 3b.

Afstaða PFS
PFS mun leiðrétta þær villur sem bent er á lokaútgáfu uppfærðrar greiningar (Viðauki A), en það hefur ekki áhrif á niðurstöður.

Varðandi aðgangsleið 3, og þá athugasemd Vodafone að aðgangsbeiðendur þyrftu bæði að kaupa af Símanum og Mílu, bendir PFS á að að IP-MPLS kerfið var flutt frá Símanum til Mílu í ársbyrjun 2021. Við þetta fara öll viðskipti aðgangsbeiðenda aðeins í gegnum Mílu.

Varðandi viðskipti milli Mílu og Símans mun PFS bregðast við þessari athugasemd og kanna hvort gildandi jafnræðiskvöð er ekki fylgt hvað þetta varðar.

Varðandi ríkisstyrkt net vísast til umfjöllunar um sömu athugasemd Vodafone í kafla 4.2.5.

Míla gerði athugasemdir við málsgrein 264 í frumdrögunum, þar sem fjallað er um aðgangsleiðir 1-3 hjá Mílu. Þar segði að IPTV væri ekki í boði á A3. Þetta væri ekki alls kostar rétt því viðmiðunartilboð hefði verið gert en verðskrá hefði ekki verið lögð fram af Mílu né samþykkt af PFS. Ástæðan væri að PFS teldi eftirspurn ekki vera til staðar sem réttlætti þá vinnu sem í þessu fælist. Ákvað stofnunin því að slík greining færi fyrst fram ef beiðni kæmi um þjónustuna.

Afstaða PFS
PFS mun gera nákvæmari grein fyrir stöðu þessa máls í lokatexta greiningarinnar. Þetta hefur samt sem áður engin áhrif á mat stofnunarinnar varðandi skilgreiningu og afmörkun þjónustumarkaða.

Míla gerði athugasemdir við málsgrein 266 í frumdrögunum, er fjallar um áform Mílu um niðurlagningu koparkerfisins á næstu 10 árum. Míla væri því ósammála að áhrif áforma Mílu um niðurlagningu koparkerfis myndu hafa lítil áhrif á þróun mála á líftíma greiningarinnar. Míla benti á að stofnunin hefði ekki sett fram nein gögn til að styðja þetta mat og virtist því um geðþóttaákvörðun að ræða.

PFS hefði tekið ákvörðun um skilgreiningu samsvarandi markaða og nú, árið 2007 og svo aftur árið 2014. Nú væru liðin 6 ár frá síðustu greiningu og óljóst hvenær endanleg ákvörðun yrði birt. Líftími greininga væri því að minnsta kosti um 6-7 ár. Samkvæmt núgildandi reglum um markaðsgreiningu hefði átt að greina á um 3ja ára fresti en þegar horft væri til framkvæmda markaðsgreininga hingað til væri ljóst að PFS myndi fara langt fram úr þeim tímaramma áður en ný markaðsgreining yrði samþykkt. Frumvarp til nýrra fjarskiptalaga gerði ráð fyrir að markaðsgreiningar færu fram á 5 ára fresti þannig að Míla teldi ekki miklar líkur á að ný greining myndi koma fram eftir 2-3 ár eins og virtist gert ráð fyrir í þessum drögum. Á næstu 5-7 árum myndu verða miklar breytingar hvað varðaði koparkerfið og hefði Míla áform um að leggja niður 60-70% af koparheimtaugum sínum á næstu 5 árum.

Míla teldi mjög mikilvægt að PFS tæki tillit til þessa í markaðsgreiningunni, enda ljóst að við þessar breytingar myndi ekki verða beinn yfirflutningur frá kopar yfir á ljósleiðara Mílu, heldur myndi yfirfærslan hafa áhrif á heildsölumarkaðinn í heild. Míla benti einnig á að um 15.000-20.000 heimtauga væru ekki með gagnaflutningi og væri því líklegt að þessar heimtaugar myndu hverfa alfarið (þ.e. ekki flytjast á annað kerfi), sem hefði veruleg áhrif á markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a. Þessar heimtaugar myndu hverfa á næstu 1-2 árum gengju áform um niðurlagningu PSTN eftir.

Míla teldi því nauðsynlegt að PFS legði raunsætt mat á niðurlagningaráformin með greiningu og spá um þróun á markaði eins og væri eitt af grundvallaratriðum þegar fjarskiptastjórnvald framkvæmdi markaðsgreiningu sem þessa. Míla teldi augljóst að slík greining myndi sýna að áhrifin yrðu veruleg á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

PFS hefur stefnt að því að endurskoða markaðsgreiningar á þriggja ára fresti eins og mælt er með skv. núgildandi regluverki EES. Sérstakar aðstæður hafa leitt til tafa á þessari tilteknu greiningu, en framvegis verður stefnt að því að markaðsgreiningar verði endurskoðaðar með því millibili sem almennt er ætlast til skv. gildandi reglum hverju sinni. PFS hefur gert ráðstafanir í starfsemi sinni til þess að stuðla að þessu. Ef frumvarp til nýrra fjarskiptalaga sem nú liggur fyrir verður samþykkt þá verður almennur hámarks tími á milli greininga 5 ár. Eftir sem áður verður heimilt að framkvæma greiningar með styttra millibili og getur komið til þess ef aðstæður á markaði breytast verulega. Einnig eru ákvæði í frumvarpinu um að í tilteknum tilvikum verði hægt að breyta kvöðum án þess að markaðsgreining sé endurtekin í heild sinni. PFS telur því ekki rétt að búast við svo löngum tíma á milli greininga á næstu árum, eins og Míla heldur fram. Verði verulegar vendingar á viðkomandi mörkuðum mun PFS hefja handa án tafar við nýja greiningu.

Varðandi áætlun Mílu um útfösun koparnetsins, sem fjallað er um á nokkrum stöðum í þessu skjali, er það að segja að áætlunin er frekar gróf og lítt sundurliðuð og auk þess með fyrirvara um að ýmislegt geti haft áhrif á áformin. Líklegt er að Míla leggi ekki niður koparheimtaugar á tilteknum svæðum nema vera komin með útbreitt net ljósleiðaraheimtauga á viðkomandi svæði, nema ef vera skyldi á mjög fámennum og strjálbýlum svæðum, sem hefði ekki áhrif á heildarmatið. Míla hefur m.a. verið að leggja með ríkisstyrkjum, kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirráð yfir svæðisbundnum ljósleiðaranetum í eigu sveitarfélaga sem lögð hafa verið síðustu ár í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“. PFS reiknar með því að sú þróun geti haldið áfram á líftíma greiningarinnar. Þá hefur Míla staðið í mikilli útbreiðslu ljósleiðaraneta á starfssvæðum GR og Tengis, sem bendir til þess að Míla ætli að ljúka við ljósleiðaravæðingu á þessum svæðum, a.m.k. á stærstum hluta þeirra. PFS telur því að á næstu 3 árum verði enn umtalsverður fjöldi koparheimtauga í notkun og þar sem notkun þeirra er hætt verði Símasamstæðan með ljósleiðaraheimtaugar til að flytja viðskiptavini sína á í langflestum tilvikum. Útfösun koparheimtaugakerfisins er því ekki líkleg til þess að gjörbreyta aðstæðum á markaðnum á gildistíma þessarar greiningar.

Míla gerði athugasemdir við málsgrein 268 í frumdrögunum, sem fjallar um ljósleiðaranet Tengis. Míla benti á að stór hluti af neti Tengis hefði verið byggður upp með aðkomu sveitarfélaga, í það minnsta öll net fyrirtækisins utan Akureyrar og Húsavíkur.

Afstaða PFS
PFS sér ekki hvaða máli umfjöllun um aðkomu sveitarfélaga skiptir á þessum stað í greiningunni þar sem eingöngu er verið að fjalla um þjónustuframboð. Upplýsingar um útbreiðslusvæði Tengis verða uppfærðar, en munu ekki hafa áhrif á niðurstöður. Þess má geta að Míla hefur verið ötulust allra innviðafyrirtækja að leggja gegn ríkisstyrk, kaupa upp þessi sveitanet eða tryggja sér langtímayfirráð yfir þeim. Reiknar PFS með að sú þróun geti haldið áfram á líftíma greiningarinnar. Þar að auki hefur Míla aðgang að svörtum ljósleiðara hjá Tengi og býður bitastraumsþjónustu sína um net Tengis í stórum stíl. Raunar er Míla mun stærri aðili en Tengir í framboði bitastraumsþjónustu um kerfi Tengis en Tengir sjálfur.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 270 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um hin smáu sveitanet. Míla sagði að Tengir hefði einnig keypt smærri net svo sem í Skútustaðahreppi.

Afstaða PFS
Upplýsingar um útbreiðslusvæði Tengis verða uppfærðar, en munu ekki hafa áhrif á niðurstöður þessarar greiningar. PFS ítrekar að Míla hefur verið ötulast allra innviðafyrirtækja við slík uppkaup eða lagningu slíkra neta með ríkisstyrkjum.

5 Almennt um skilgreiningu landfræðilegra markaða

Samkeppniseftirlitið (SE) telur nálgun PFS við skilgreiningu viðkomandi smásölu- og heildsölumarkaða vera rökrétta, þ.e. að aðstæður á smásölustigi og hvernig viðskiptavinir Mílu (t.d. Síminn) höguðu vöruþróun sinni og smásölustarfsemi gagnvart endanotendum (neytendum), gæti verið til marks um eftirspurnarstaðgöngu og viðskiptamynstur sem líta þyrfti til við skilgreiningu á landfræðilegum markaði.

Framangreind umfjöllun SE um línugjald í kaflanum um skilgreiningu þjónustumarkaða, sem og aðrir þættir úr starfsemi og viðskiptamynstri þjónustuveitenda á smásölustigi, gæti haft áhrif á skilgreiningu landfræðilegs markaðar fyrir viðkomandi fjarskiptaþjónustur. Virtust þjónustuveitur á smásölustigi, í viðskiptum við Mílu á heildsölustigi, ekki gera neinn greinarmun á internetþjónustu og heimtaugaaðgangi eftir því hvar á landinu þessar vörur væru seldar. Þannig virtist markaðssetning, verðskrá og önnur viðskiptakjör, t.d. Símans, fyrir internetþjónustu annars vegar og línugjald Símans hins vegar, vera þau sömu óháð því hvar endanotandi væri staddur á landinu.

Þessu til viðbótar teldi SE að vísbendingar væru um að samkeppni væri verulega takmörkuð í smásölu á heimtaugaaðgangi þegar litið væri til þess að lítil sem engin verðsamkeppni hefði verið um línu- eða aðgangsgjöld undanfarin ár.

Ofangreind atriði styddu að mati SE þá frumniðurstöðu PFS í drögum að markaðsgreiningu að ekki væri efni til að skilgreina fleiri en einn landfræðilegan markað hérlendis, sbr. málsgrein 593 í frumdrögunum og ítarlegan viðauka A1, *Reifun markaðsgreininga í Evrópu er varða landfræðilega skilgreiningu markaða.*

Afstaða PFS
Að mati PFS styrkir framangreind athugasemd SE þá niðurstöðu frummats PFS að aðgreina viðkomandi markaði ekki landfræðilega hér á landi.

GR er sammála PFS um að landið sé einn markaður, bæði á smásölustigi og á umræddum heildsölumörkuðum.

GR vildi leiðrétta þann misskilning sem draga mætti af málsgrein 872, þar sem tekið væri fram að áætlanir félagsins gerðu ekki ráð fyrir uppbyggingu um allt land. Það væri vissulega ekki komið inn í áætlanir GR um framkvæmdir að leggja ljósleiðara um landið allt en félagið skoðaði sífellt ný tækifæri til að leggja ljósleiðara, sér í lagi samhliða öðrum framkvæmdum út frá viðskiptalegum sjónarmiðum. Þannig væri markaðssvæði GR landið allt og væri verið að skoða frekari tækifæri til að fjölga ljósleiðaratengdum heimilum, m.a. til að styðja við markmið ríkisstjórnarinnar um ljósleiðaravæðingu landsins alls. Góð dæmi um aukna útbreiðslu hjá GR væri lagning ljósleiðara í Árborg og Reykjanesbæ, sem nú stæði yfir. Fram kæmi í drögunum að markaðssvæði GR væri að mestu bundið við þjónustusvæði OR, og að uppbygging hefði að hluta haldist í hendur við viðhald eða endurnýjun annarra lagna. GR benti á að þjónustusvæði GR hefði fyrst og fremst byggst upp í kringum stofnnet GR, sem byggst hefði upp frá árinu 1999. Samhliða útvíkkun stofnnets GR til Vesturlands, Suðurlands og Suðurnesja hefði þjónustusvæði GR stækkað út fyrir stór-höfuðborgarsvæðið.

Í Árborg hefði GR átt fyrir stofnleiðir í gegnum sveitarfélagið sem hægt hefði verið að nýta til að tengjast og í Reykjanesbæ hefði GR getað komið sér upp stofnleiðum með þeim hætti að viðskiptalegar forsendur væru til staðar til að leggja í fjárfestinguna. Það sem hefði hingað til komið í veg fyrir frekari framkvæmdir GR víðsvegar um landið væri að aðgangur að stofnleiðum, t.a.m. um NATO strenginn, hefði verið of kostnaðarsamur fyrir GR. Grunnforsendur ljósleiðaravæðingar GR í sveitarfélögum á landsbyggðinni væri að hægt væri með hagkvæmum hætti að nýta eða koma upp stofnleiðum inn í sveitarfélögin, svo GR gæti veitt þar þjónustu. Með auknum framkvæmdum og nýjum lagaákvæðum um hagkvæma uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta væri fyrirséð að GR gæti í auknum mæli tengt sveitarfélög á landsbyggðinni og horfði félagið til þeirra tækifæra sem þar lægju.

Afstaða PFS

PFS telur að ofangreindar athugasemdir styðji þá niðurstöðu PFS að landið allt sé einn markaður á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði og verði það áfram á líftíma greiningarinnar. GR lítur á allt landið sem starfssvæði sitt, þótt ljósleiðaranet félagsins nái ekki um land allt í dag. Fái félagið aðgang að NATO streng þeim er liggur umhverfis landið eða öðrum stofntengingum út á land, megi búast við því að starfssvæði félagsins stækki umfram það sem nú er á næstu árum, jafnvel á líftíma þessarar greiningar. Stjórnvöld eru nú með í undirbúningi útboð á þráðum í umræddum NATO streng, og býst PFS við því að niðurstaða liggi þar fyrir síðla 2021. Í lok febrúar 2021 skilaði starfshópur utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra skilagrein og greinargerð, þar sem lagt var til að hafinn yrði formlegur undirbúningur útboðs á tveimur af þremur ljósleiðaraþráðum NATO, í þágu samkeppni á fjarskiptamarkaði, þjóðaröryggi og varnarhagsmuna. Valmöguleikarnir væru annars vegar að leigja tvo þræði til tveggja aðila með áskilnaði um einhvers konar gagnkvæman aðgang eða samnýtingu þráðanna og hins vegar að leigja tvo þræði/par til eins heildsöluaðila. Frá árinu 2010 hefur Vodafone haft 10 ára leigusamning um einn þráð í umræddum NATO streng, sem liggur hringinn í kringum landið, en sá samningur hefur verið framlengdur tímabundið, tvisvar um eitt ár í senn, nú til síðla vors 2022.

Auk þess að leggja eigið ljósleiðaranet hefur GR lýst yfir áhuga sínum á að tengjast öðrum ljósleiðaranetum, t.d. neti Tengis og sveitanetunum, en við það myndi starfssvæði félagsins stækka töluvert á markaði 3b, þótt það yrði það sama á markaði 3a.

GR minnist á að forsenda þess að félagið gæti hafið uppbyggingu ljósleiðaraneta í sveitarfélögum á landsbyggðinni væri hagkvæmur aðgangur að stofnleigulínum. Þessi greining nær ekki til slíkra neta, heldur verður sá markaður greindur sérstaklega (markaður 14/2004) og er sú greining hafin. Búast má við að sú greining klárist á árinu 2022.

PFS mun leiðrétta texta í málsgrein 872 í frumdrögunum þannig að markaðssvæði GR verði landið allt, sem og annars staðar í greiningunni sem þetta kann að koma fram. PFS telur þó engar líkur á því að félagið verði með landsdekkandi ljósleiðaranet á líftíma þessarar greiningar, þó félagið virðist stefna að því í framtíðinni.

Tengir segist ekki hafa neinar athugasemdir fram að færa varðandi landfræðilegar skilgreiningar umræddra heildsölumarkaða og niðurstöður PFS á þeim, þ.m.t. að ekki sé tilefni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi. Tengir hefði kynnt sér að þrátt fyrir að ekki yrði um aðgreinda landfræðilega markaði að ræða, hefði PFS í hyggju

að beita fjarskiptafyrirtæki í markaðsráðandi stöðu mismunandi kvöðum, þ.e. takmörkun yrði á kvöðum í nokkrum sveitarfélögum á starfssvæði Tengis, bæði á mörkuðum 3a og 3b.

Afstaða PFS
PFS telur að ofangreind athugasemd Tengis styrki niðurstöðu PFS um að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Nova er sammála þeirri niðurstöðu PFS að ekki sé brýn þörf á að aðgreina markaði landfræðilega þó svo að samkeppnisaðstæður milli sveitarfélaga geti verið mismunandi. Tilgangur skiptingar væri óljós þar sem í flestum sveitarfélögum væri samkeppni lítil eða ekki virk. Nova leggst ekki gegn þeim mismunandi kvöðum sem PFS hyggst setja í sex sveitarfélögum á markaði 3a og sjö sveitarfélögum á markaði 3b og telur að þau viðmið sem PFS byggir á við val á svæðum vera ásættanleg miðað við aðstæður á viðkomandi mörkuðum.

Afstaða PFS
PFS lítur svo á að Nova styðji þá niðurstöðu að aðgreina ekki landfræðilega markaði hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum og að beita mismunandi kvöðum í tilteknum sveitarfélögum þar sem meiri samkeppni er ríkjandi. Í auka samráði sem PFS efndi til þann 30. október 2020 bættust fleiri sveitarfélög við þau svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda. Vísast til uppfærðra markaðsgreiningardaga í viðauka A og viðauka C, þar sem fjallað verður um niðurstöðu framangreinds auka samráðs, í því sambandi.

Míla segist í verulegum atriðum ósammála landfræðilegri markaðsskilgreiningu PFS og telur veigamikil rök standa til þess að skipta landinu upp í landfræðilega markaði, þar sem markaðsaðstæður væru verulega mismunandi í dag vegna samkeppni í þjónustu um ljósleiðara og myndi vera það áfram og raunar aukast.

Afstaða PFS
PFS mun fjalla um athugasemdir Mílu um þetta atriði hér síðar, þar sem Míla gerir nánari grein fyrir þessum sjónarmiðum sínum.

Síminn segir að fyrsta skrefið í markaðsgreiningu á grundvelli fjarskiptalaga væri að skilgreina viðkomandi markaði. Samkvæmt 5. tölul. 4. gr. samkeppnislaga væri „markaður“ sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta væri vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti gæti komið í stað annarrar.

Í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar um skilgreiningu á viðkomandi markaði væri fjallað um hvernig skilgreina ætti markaði *(Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law, 97/C 372/03).* Í tilkynningunni segði:

„Market definition is a tool to identify and define the boundaries of competition between firms. It serves to establish the framework within which competition policy is applied by the Commission. <u>The main purpose of market definition is to identify in a systematic way the competitive constrains that the undertaking involved face</u>. The objective of defining a market in both its product and geographic

dimension is to identify those actual competitors of the undertaking involved that are capable of constraining those undertakings´ behaviour and of preventing them from behaving independently of effective competitive pressure." (leturbr. Símans)

Eins og fram kæmi þá væri tilgangurinn með skilgreiningu markaða að greina samkeppnislegt aðhald sem viðkomandi fyrirtæki stæði frami fyrir. Í tilkynningunni væri vísað til skilgreiningar landfræðilegs markaðar, en þar segði:

„The relevant geographic market comprises the area in which the undertakings concerned are involved in the supply and demand of products or services, in which the conditions of competition are sufficiently homogenous, and which can be distinguished from neighbouring areas because the conditions of competition are appreciably different in those area."

Um væri að ræða eitt mikilvægasta skrefið í greiningunni, enda gæti röng landfræðileg greining leitt af sér ranga niðurstöðu um stöðu fyrirtækja á markaði og þ.a.l. hvaða kvaðir væri viðeigandi að beita gagnvart þeim aðstæðum sem væru uppi á viðkomandi markaði. Lykilatriði í greiningu á mörkuðum væri að greina samkeppnislegt aðhald, sem væri fjallað um í umræddri tilkynningu:

„Firms are subject to three main sources or competitive constrains: demand substitutability, supply substitutability and potential competition. From an economic point of view, for the definition of the relevant market, demand substitution constitutes the most immediate and effective disciplinary force on the suppliers of a given product, in particular in relation to their pricing decisions. A firm or a group of firms cannot have a significant impact on the prevailing conditions of sale, such as prices, if its customers are in a position to switch easily to available substitute products or to suppliers located elsewhere. Basically, the exercise of market definition consists in identifying the effective alternative sources of supply for the customers of the undertakings involved, in terms both of products/services and of geographic location of suppliers." (leturbr. Símans)

Þannig blasti við að í ferlinu við að skilgreina markaði væri áríðandi að greina samkeppnislegt aðhald, þar sem fjallað væri um það framboð sem væri í boði á hverjum stað sem viðskiptavinir gætu fært viðskipti sín til, bæði hvað varðaði vörur/þjónustu sem og landfræðilega. Þetta væri kjarninn í skilgreiningu markaða, þ.e. staðganga og væri eftirspurnarstaðganga eitt þýðingarmesta atriðið.

Um greiningu markaða m.t.t. fjarskiptalaga væri fjallað um í leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar frá 2018 vegna mats á markaðsráðandi stöðu m.t.t. fjarskiptaregluverksins. Þær kæmi m.a. fram:

„The starting point of any analysis should be an assessment of relevant retail market(s), taking into account demand-side and supply-side substitutability from the end-user's perspective over the next review period based on existing market conditions and their likely development. Having identified the relevant retail market(s) and established whether absent regulatory intervention upstream, a risk of consumer harm due to a lack of competition in the retail market(s) would persist, NRAs should then identify the corresponding wholesale market(s) to assess whether they are susceptible to ex ante regulation under Article 16 of Directive 2002/21/EC (21). They should start by identifying and analysing the wholesale market that is most upstream of the retail market in which said competition problems have been found and defining market boundaries by taking into account demand-side and, to the extent relevant, supply-side substitutability of products."

Það væri ljóst að PFS hefði ekki framkvæmt neina þá rannsókn sem stofnuninni væri skylt að gera lögum samkvæmt og þar af leiðandi byggði hin meinta greining fyrst og fremst á getgátum. Sú fullyrðing að GR og Tengir störfuðu á sama landfræðilega markaði staðfesti að markaðsgreining PFS væri röng í grundvallaratriðum. Síminn benti á að PFS gæti ekki komið sér undan rannsókn með því að beita svokölluðum sönnunarreglum í stað rannsóknar sbr. bls. 516 í riti Páls Hreinssonar: *Stjórnsýsluréttur – Málsmeðferð.* Þannig virtist PFS víða ætla að beita sönnunarreglum í stað þess að rannsaka málið með fullnægjandi hætti.

Gagnalisti PFS sannaði að stofnunin hefði ekki aflað nægilegra gagna til þess að rannsaka markaðinn. Hann sýndi að engra gagna hefði verið aflað um þróun hlutdeildar Mílu, GR eða Tengis á mismunandi svæðum frá 2013, sem þó væri lykilgagn í að meta samkeppnislegan þrýsting á mismunandi svæðum frá því að síðasta greining hefði verið gerð. Það væri ekki að ástæðulausu að greiningar ættu að fara fram með 2-3 ára millibili.

Benti Síminn t.d. á að PFS hefði engin gögn um það í hvað miklum mæli viðskiptavinir Tengis, hvort sem það væru einstaklingar eða fjarskiptafyrirtæki, hefðu fært eftirspurn sína yfir á fyrirtæki sem byðu þjónustu á höfuðborgarsvæðinu, s.s. GR. Sú væri þó undirliggjandi forsenda PFS um skilgreiningu markaða.

Síminn skoraði á PFS að framkvæma eiginlega rannsókn á mörkuðum og meta markaði m.t.t. eftirspurnarstaðgöngu, enda þætti augljóst að sú rannsókn myndi leiða fram að starfssvæði Tengis væri sérstakur markaður, sem og starfssvæði GR.

Í grunninn væri markaðsrannsókn PFS ekki til staðar og þyrfti því að framkvæma hana. Skoraði Síminn á PFS að afla slíkra gagna.

Afstaða PFS

Það er vissulega rétt hjá Símanum að fyrsta skrefið í markaðsgreiningu samkvæmt fjarskiptalögum sé að framkvæma skilgreiningu á viðkomandi mörkuðum. Það hefur PFS gert varðandi skilgreiningu þjónustumarkaða og komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að viðkomandi heildsölumarkaðir samanstæðu af kopar- og ljósleiðaratengingum, en að aðrar tæknilausnir ættu ekki þar undir. Varðandi landfræðilega skilgreiningu viðkomandi markaða komst PFS að þeirri niðurstöðu að ekki væru skilyrði til þess að aðgreina markaðina landfræðilega, en að ástæða væri til að viðhafa vægari kvaðir á tilteknum svæðum þar sem meiri samkeppni væri ríkjandi.

Síminn vísar til tilkynningar frá framkvæmdastjórn ESB frá 1997 um skilgreiningu markaða í samkeppnisrétti. PFS vísar til þess að framkvæmdastjórnin hefur gefið út sérstök tilmæli og leiðbeiningar sem fjalla sérstaklega um skilgreiningu þjónustumarkaða og landfræðilegra markaða í fjarskiptum. ESA hefur síðan gefið út sambærileg tilmæli og leiðbeiningar. PFS telur eðlilegra að fara eftir hinum sérstöku tilmælum og leiðbeiningum sem eiga við um fjarskipti. PFS tekur það þó fram að hin almenna tilkynning og hin sérstöku tilmæli og leiðbeiningar byggja á sömu grundvallarsjónarmiðunum.

PFS er sammála Símanum um að röng greining á viðkomandi þjónustumörkuðum og/eða landfræðilegu mörkuðum geti leitt til rangrar niðurstöðu um stöðu fyrirtækja á markaði og

þar með rangra kvaða. Ennfremur er PFS sammála því að markmiðið sé að greina samkeppnislegt aðhald (e. competitive constraints), m.a. með því að meta eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu. Þetta hefur PFS gert í markaðsgreiningu þeirri sem hér er til umfjöllunar, eins og í öllum fyrri greiningum sínum.

Þá vísar Síminn til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB um markaðsgreiningu á fjarskiptamörkuðum. ESA vinnur nú að gerð sambærilegra tilmæla, en gildandi tilmæli eru frá árinu 2004. Þrátt fyrir þetta ákvað PFS að horfa til hinna nýju tilmæla framkvæmdastjórnarinnar í greiningu sinni, að höfðu samráði við ESA um það.

Síminn vísar til umfjöllunar í ofangreindum leiðbeiningum frá 2018, þar sem fram kemur að markaðsgreining ætti að hefjast á greiningu á tengdum smásölumarkaði eða smásölumörkuðum, þar sem eftirspurnar- og framboðsstaðganga væri tekin með í reikninginn. Það væri ekki fyrr en viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun hefði komist að þeirri niðurstöðu að hætta væri á því að neytendur yrðu fyrir skaða vegna skorts á samkeppni á smásölustigi, ef ekki væri fyrir viðeigandi heildsölukvaðir, að slíkar stofnanir gætu greint tengda heildsölumarkaði. Þetta er allt saman satt og rétt hjá Símanum, enda hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að ekki ríki virk samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar. Vísast m.a. til ítarlegrar umfjöllunar og rökstuðnings þar að lútandi í köflum 3 (Samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði fasts aðgangs og breiðbandsþjónustu) og 6.5 og 7.5 (Staðan á smásölumarkaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar á mörkuðum 3a og 3b) í uppfærðri greiningu (viðauka A).

PFS er algjörlega ósammála Símanum um að stofnunin hefði ekki framkvæmt neina þá rannsókn sem stofnuninni væri skylt að gera lögum samkvæmt og að þ.a.l. byggði hin „meinta“ greining fyrst og fremst á „getgátum“. Ennfremur er PFS ósammála því að stofnunin sé að brjóta gegn rannsóknarreglu stjórnsýslulaga með því að beita sönnunarreglum í stað fullnægjandi rannsóknar málsins. Í raun dæma athugasemdir sem þessar sig sjálfar þegar horft er til þeirrar ítarlegu greiningar sem framkvæmd hefur verið. PFS hefur auk þess aflað frekari gagna og framkvæmt frekari rannsókn í kjölfar þeirra frumdraga sem birt voru til samráðs þann 30. apríl 2020 og efnt til auka samráðs um tiltekin atriði haustið 2020, m.a. um þau viðmið sem notast ber við þegar svæði eru flokkuð í svæði með litla eða enga samkeppni annars vegar og meiri samkeppni hins vegar. Þessi frekari rannsókn hefur ekki leitt til þess að PFS telji skilyrði fyrir því að aðgreina viðkomandi markaði landfræðilega hér á landi, þótt PFS hefði talið tilefni til að slaka nokkuð á þeim viðmiðum sem valin höfðu verið. Við það fjölgaði þeim svæðum þar sem vægari kvaðir munu gilda.

Síminn bendir á að sú fullyrðing PFS að GR og Tengir störfuðu á sama landfræðilega markaðnum staðfesti að markaðsgreining PFS væri röng í grundvallaratriðum. PFS er ósammála þessu. Eftir ítarlega landfræðilega greiningu hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að samkeppnisaðstæður milli svæða hér á landi, m.a. milli starfssvæða GR og Tengis eða annarra svæða, væru ekki nægilega misjafnar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði. Neytendur á mismunandi svæðum væru ekki að upplifa nægilega mismunandi samkeppnisaðstæður í formi mismunandi verða, gæða eða annarra þátta sem horfa bæri til. Tiltölulega fáar fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu hefðu aðgreint viðkomandi markaði landfræðilega, sérstaklega markað 3a, þrátt fyrir að þar störfuðu staðbundin fjarskiptafyrirtæki.

Þá telur Síminn gagnalista PFS staðfesta að stofnunin hefði ekki aflað nægilegra gagna til að rannsaka markaðinn. M.a. hefði PFS ekki aflað gagna um þróun markaðshlutdeilda Mílu, GR eða Tengis á mismunandi svæðum frá 2013, sem þó væru lykilgögn í að meta samkeppnislegan þrýsting á mismunandi svæðum frá því að síðasta greining hefði verið gerð. PFS mótmælir því að gagnalisti PFS hefði verið fátæklegur þegar efnt var til samráðs um frumdrögin. Í öllu falli væri hann orðinn mun viðameiri núna eftir ýmsa gagnaöflun í kjölfar upphaflega samráðsins og framangreinds auka samráðs. PFS byggði ennfremur á gögnum úr reglulegri tölfræðirannsóknum sínum, sem framkvæmd er tvisvar á ári, og gögnum úr innviðagagnagrunni stofnunarinnar (GAF). Rannsókn málsins lýkur ekki fyrr en eftir að uppfærð drög hafa farið til ESA í samráð og endanleg ákvörðun er tekin í kjölfar samráðs við þá stofnun.

PFS hefur aflað gagna um stöðu mála eftir sveitarfélögum frá því að vinna við greininguna hófst á árinu 2018, þ.e. miðað við mitt ár 2018, árslok 2018, mitt ár 2019, áramótin 2019/2020 og áramótin 2020/2021, auk þess að vera með upplýsingar um þróun mála á landsvísu frá því að síðasta greining var framkvæmd. Í gildandi greiningu frá árinu 2014 taldi PFS ekki efni til að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu á viðkomandi mörkuðum. Í sjálfu sér gerðist ekki mikið á umræddum mörkuðum á árunum þar á eftir. Á árinu 2016 hóf Míla ljósleiðarauppbyggingu sína af fullum krafti, auk þess sem GR og Tengir hafa smám saman verið að auka útbreiðslu sína ár frá ári í langan tíma. Þegar PFS hóf markaðsgreiningu sína seint á árinu 2018 taldi stofnunin ekki ástæðu til að afla upplýsinga niður á sveitarfélög aftur í tímann, m.a. vegna þess að það er gríðarlega íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtækin. Markaðshlutdeild Símans á landsvísu á smásölumarkaði internetþjónustu hefur auk þess verið mjög stöðug í tæplega 50% á þessu tímabili og var hlutdeildin 46,3% í árslok 2020. PFS telur þetta fullnægjandi upplýsingar til að komast að niðurstöðu í máli þessu að því er landfræðilega greiningu varðar.

Þá benti Síminn á að PFS hefði engin gögn um það í hve miklum mæli viðskiptavinir Tengis hefðu fært eftirspurn sína yfir á fyrirtæki sem byðu þjónustu á höfuðborgarsvæðinu, t.d. GR. PFS bendir á að við landfræðilega greiningu sé ekki raunhæft að ætla að fólk eða fyrirtæki flyttu landshluta á milli vegna mismunandi verða á fjarskiptaþjónustu. Þar að auki er ekki mismunandi verð í smásölu á milli landssvæða hér á landi.

Síminn tók fram að fyrir utan skilgreiningu viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaðar væri landfræðileg greining markaða hitt lykilatriðið við skilgreiningu markaða. Þ.e.a.s. að greina hvar samkeppnisleg skilyrði væru nægilega sambærileg, þannig að um sama markað væri að ræða. Í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar frá 1997 væri fjallað um landfræðilega skilgreiningu og væri þar vísað til þess að mismunur í dreifingu markaðshlutdeildar væri vísbending, sem og framboð á þjónustu og hvort aðili gæti auðveldlega fært sig yfir á viðkomandi svæði og hafið þjónustu þar.

Í tilkynningunni væri fjallað um gögn sem notuð væru til þess að greina landfræðilega markaði, sbr. málsgreinar 44-55. Gögn sem sýndu fram á að viðskiptavinir hefðu fært viðskipti sín yfir á önnur svæði væru dæmi um gögn sem framkvæmdastjórnin nefndi. Ennfremur eðli eftirspurnar, landfræðileg viðskipti, flutningur viðskipta og hindranir sem fólgnar væru í að færa viðskipti til fyrirtækja sem væru á öðrum svæðum.

SE hefði iðulega skilgreint smásölumarkaði sem staðbundna markaði, sbr. ákvarðanir nr. 1/2020, 28/2018, 28/2017, þar sem SE hefði komst að þeirri niðurstöðu að neytendur keyptu tiltekna þjónustu aðeins í sínu nærumhverfi. Sömu þróun mætti sjá varðandi fjarskiptaþjónustu um fastlínu hjá erlendum fjarskiptayfirvöldum. Í dagvöruverslanamálum SE þá gætu viðskiptavinur a.m.k. verslað í dagvörubúðum sem væru fjarri heimili þeirra, þótt SE teldi það ólíklegt. Í tilfelli fastlínutenginga, þá gæti viðskiptavinurinn ekki keypt þjónustu sem ekki væri í boði inn á heimili hans. Ómögulegt væri fyrir þann sem byggi á Akureyri að kaupa internetþjónustu um kerfi GR.

Þegar framangreind atriði væru skoðuð væri ekki hægt annað en að komast að þeirri niðurstöðu að markaðir þeir sem hér væri fjallað um skyldu skilgreindir með staðbundum hætti. Markaðshlutdeild og mismunur í markaðshlutdeild og mismunur í þróun eftir landssvæðum væri eitt augljósasta dæmið um að markaðir skyldu skilgreindir með staðbundum hætti. Einföld skoðun á því hvar íbúar á Akureyri keyptu þjónustu sína væri t.d. staðfesting á því að íbúar á Akureyri keyptu ekki þjónustu frá fyrirtækjum sem væru í Reykjavík eins og GR og þannig mætti slá því föstu að um staðbundinn markað væri að ræða.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá Símanum að við mat á einsleitni samkeppnisaðstæðna væri mismunur í dreifingu markaðshlutdeilda og framboðs þjónustu meðal atriði sem unnt væri að horfa til. Það hefði PFS gert í köflum 6.6 og 7.6 í frumdrögunum, sbr. nú viðauka A. Þegar allir þeir þættir sem PFS hefði lagt mat á voru virtir heildstætt hefði það verið niðurstaða PFS að ekki væri efni til að aðgreina markaði landfræðilega á viðkomandi heildsölumörkuðum, heldur aðeins að beita mismunandi kvöðum eftir svæðum.

Vísaði Síminn ennfremur til þess hvort aðili gæti auðveldlega fært sig yfir á viðkomandi svæði og hafið þjónustu þar. Þarna vísar Síminn til framboðsstaðgöngu og mögulega samkeppni. Almennt er fjallað um mögulega samkeppni í greiningu á umtalsverðum markaðsstyrk og vísast til kafla 8.5.3 og 9.5.3 í frumdrögunum, sbr. nú viðauka A. Varðandi framboðsstaðgöngu kom fram í málsgrein 279 í frumdrögunum að þar sem unnt væri að sýna fram á að fjarskiptafyrirtæki sem ekki væri starfandi á viðkomandi landfræðilegum markaði myndi hefja þar innreið sína innan skamms tíma, ef verð myndi hækka þar nokkuð (5-10%), þá ætti markaðsskilgreiningin að vera útvíkkuð til að ná utan um slíkt fyrirtæki, sbr. málsgrein 59 í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja (SMP Guidelines) frá 2004. Í málsgrein 280 í frumdrögunum kæmi svo fram að framangreindar leiðbeiningar ESA gerðu almennt ráð fyrir að SSNIP prófið, sem unnt væri að nota til að meta eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu, væri upphafspunktur fyrir landfræðilega skilgreiningu markaða. Þar hefði þó komið fram að þessi aðferð gæti leitt til gríðarlegs fjölda lítilla landfræðilegra markaða, sem ekki væri ákjósanlegt til að ná fram markmiði markaðsgreininga, þ.e. að leggja viðeigandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að efla samkeppni, neytendum til hagsbóta. Til dæmis myndi slík verðhækkun á einu svæði að öllum líkindum ekki orsaka, ein og sér, að önnur fjarskiptafyrirtæki myndu breiða út net sín á viðkomandi svæði. Bæri að geta þess að GR, Tengir, Snerpa og Austurljós hefðu verið að stækka útbreiðslusvæði sín, og stefndu á áframhaldandi útbreiðslu, án þess að það tengdist slíkum verðmun.

Þá vísaði Síminn til þess að PFS yrði að horfa til gagna sem sýndu fram á að viðskiptavinir hefðu fært viðskipti sín yfir á önnur svæði. PFS vísar áfram til málsgreinar 280 í frumdrögunum, þar sem fjallað er um galla SSNIP prófsins varðandi eftirspurnarstaðgöngu. Þar kæmi fram að slík verðhækkun myndi líklega ekki orsaka að íbúar myndu flytja búferlum á milli svæða. Í málsgrein 281 segði svo að SSNIP prófið væri aðeins ein aðferð af fleirum við skilgreiningu landfræðilegra markaða. T.d. réðist val neytenda oft af öðrum þáttum en verði. Til að komast að fullnægjandi niðurstöðu gæti því verið gagnlegt að safna saman í einn landfræðilegan markað svæðum þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu miðað við tiltekin hlutbundin viðmið. Það væri einmitt sú aðferð sem PFS hefði beitt og væri það í samræmi við sameiginlega afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014 og leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB um markaðsgreiningar frá 2018.

Þá vísar Síminn til þátta eins og eðli eftirspurnar, landfræðilegra viðskipta, flutning viðskipta og hindrana sem fólgnar séu í að færa viðskipti til fyrirtækja sem væru á öðrum svæðum. Í frummati sínu skoðaði PFS fjölmörg atriði sem mælt er fyrir um í ofangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014, sbr. aðgangshindranir eftir svæðum og eðli eftirspurnar. Vísast til kafla 6.6.6 og 7.6.6 í frumdrögum PFS (nú viðauki A) því til stuðnings. Þá telur PFS að á Íslandi sé ekki sá munur á viðskiptum neytenda við fjarskiptafyrirtæki eftir landssvæðum að það réttlætti aðgreinda landfræðilega markaði. Það sama mætti segja um flutning viðskipta. Flutningur viðskipta milli fjarskiptafyrirtækja er ekki vandamál hér á landi, hvort sem neytandi flytur milli svæða eða ekki.

Síminn vísar til þess að SE hefði iðulega skilgreint smásölumarkaði sem staðbundna markaði og að sömu þróun mætti sjá hjá erlendum fjarskiptaeftirlitsstofnunum að því er fjarskiptaþjónustu um fastlínu varðaði. Þær ákvarðanir SE sem Síminn vísar til varða lyfjamarkað og dagvörumarkað á smásölustigi. Af ástæðum sem raktar voru hér að ofan er ekki raunhæft að ætla að viðskiptavinir fjarskiptafyrirtækja fari að flytja búferlum, eingöngu til að skipta um fjarskiptafyrirtæki. Þá hefur SE ekki skilgreint þann fjarskiptamarkað sem hér um ræðir þannig að um landfræðilega aðgreiningu væri að ræða. Auk þess styður SE þá niðurstöðu PFS sem fram kemur varðandi landfræðilega skilgreiningu umræddra heildsölumarkaða og tengds smásölumarkaðar. Þá mótmælir PFS því að mörg fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld hafi komist að þeirri niðurstöðu að aðgreina beri landfræðilega markaði á umræddum smásölumarkaði eða viðkomandi heildsölumörkuðum, þó það hafi aðeins færst í aukana, sérstaklega á markaði 3b. En þegar það hefði verið gert hefðu yfirleitt verið komin a.m.k. þrjú fjarskiptanet á viðkomandi svæði, sem ekki er raunin hér á landi nema í Reykjanesbæ. Þrátt fyrir tilvist kapalkerfis í Reykjanesbæ, telur PFS ekki efni til að aðgreina þann markað landfræðilega, eins og frekari grein er gerð fyrir annars staðar í skjali þessu og uppfærðri greiningu (viðauki A).

Að ofangreindu virtu telur PFS ekki efni til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi, né á tengdum smásölumarkaði.

Míla segir að í samkeppnisrétti geti landfræðilegur markaður fræðilega séð ýmist talist staðbundinn, svæðisbundinn landsmarkaður eða alþjóðamarkaður. Stærð landfræðilegs markaðar ylti m.a. á því að hvaða marki þörf væri talin á því að kaupandinn væri í nálægð við seljandann. Þetta mat réðist venjulega af því hvað einkenndi vöruna og viðskiptavinina, eftir hvaða leiðum sala og þjónusta færi fram svo og af eðli viðskiptanna, sbr. nánar ákvörðun SE

í máli nr. 28/2018 (Kaup Lyfju & heilsu hf. á Opnu ehf.). Ítarlega hefði verið fjallað um skilgreiningu landfræðilegra markaða í ákvörðuninni og hefði SE komist að þeirri niðurstöðu að um staðbundinn landfræðilegan markað væri að ræða, m.a. á grundvelli skoðunar á eðli viðskiptamannahópsins sem um ræddi á viðkomandi svæði, niðurstöðu neytendakönnunar á meðal viðskiptavina fyrirtækjanna á tilgreindu svæði, auglýsinga og umfjöllunar aðilanna sjálfra og fleiri atriða.

Sérstaklega skipti máli hversu mikil þörf væri á beinu sambandi milli kaupanda og seljanda og hver yrði tíma- og ferðakostnaður við að nálgast seljanda í meiri fjarlægð. Markaðir hefðu þannig tilhneigingu til að vera staðbundnir þegar mikil þörf væri á beinum samskiptum viðskiptavina og seljanda vörunnar. Hefði almennt verið litið svo á í samkeppnisrétti að smásölumarkaðir væru staðbundnir.

Vísaði Míla m.a. til greinar Mario Monti, þáverandi framkvæmdastjóra samkeppnismála hjá ESB, „Market Definition as a Cornerstone of EU Competition Policy, Workshop on Market Definition, Helsinki 2002, bls. 24 og skýrslu breskra samkeppnisyfirvalda frá 10. apríl 2017, „Retail mergers commentary“.

Af eðli viðkomandi smásölumarkaða sem hér um ræddi væri ljóst, líkt og PFS virtist raunar taka undir í frummati sínu, að hvorki eftirspurnar- né framboðsstaðganga gæti talist fyrir hendi milli landssvæða. Þjónustan við endanotendur væri staðbundin og tæki mið af staðsetningu viðkomandi endanotenda. Svo til útilokað yrði að teljast að endanotendur væru tilbúnir að flytja þó smásöluverð hækkaði um 5-10% til lengri tíma. Að sama skapi væri ólíklegt að ný fjarskiptafyrirtæki myndu hefja starfsemi á viðkomandi svæði við slíka verðhækkun. Mætti þannig ætla, út frá beitingu SSNIP-prófs, að landfræðilegir markaðir málsins yrðu almennt taldir staðbundnir.

Afstaða PFS

Ofangreind athugasemd Mílu er keimlík þeirri athugasemd Símans sem PFS tók afstöðu til í næsta svari hér að framan. Vísast til þess svars.

Síminn tók fram að leggja bæri til grundvallar að svæði væri mismunandi eftir því hvort annað fyrirtæki en Míla hefði lagt aðgangsnet. Síminn teldi óhjákvæmilegt að fjalla aðeins um afstöðu Ofcom, sem birst hefði í samráðsskjali Ofcom frá 8. janúar 2020 *(Consultation: Promoting investment and competition in fibre networks – Wholesale Fixed Telecoms Market Review 2021-26).* Í skjalinu væri fjallað um sömu markaði og hér væru undir, nema Ofcom tæki einnig fyrir markaðinn sem fæli í sér hlutbundinn þátt netkerfis, þ.e. aðgangur að rörum og sambærilegri aðstöðu. Í greiningu Ofcom kæmi fram:

„Our geographic assessment identifies proposed geographic markets for WLA and LL Access. The key consideration in defining geographic markets is whether competitive conditions in different areas are significantly different from each other.”

“We recognise that there are arguments for applying a higher or lower threshold. Our proposal is to apply a 50% threshold when considering MSNs. A 50% threshold means that we only include postcode sectors where an MSN network passes more than half of premises in that locality. We think that is a reasonable approach to drawing a line for where a network is present. We consider that our proposed approach of applying a slightly lower threshold than we previously consulted on is

consistent with our strategy of promoting network investment and competition. Setting a higher threshold would exclude postcode sectors even where more than half of premises would likely see competition. Hence, a higher threshold could result in postcode sectors being considered to have no competing networks despite existing or potential network presence covering the majority of premises."

Ofcom flokkaði síðan svæðin eftir því hvort það væri líklegt að einhver aðili ætlaði að byggja ljósleiðarakerfi á svæðinu eða ekki.

Eins og ljóst mætti vera af þessari greiningu Ofcom, þá væri það sérstakur markaður ef annað fyrirtæki hefði lagt aðgangsnet í viðkomandi póstnúmer til yfir 50% heimila. Þá aðgreindi Ofcom einnig svæði þar sem uppbygging væri líkleg og þar sem hún væri ólíkleg. Kæmi það til vegna þess að samkeppnislegar aðstæður væru mismunandi eftir því hvort samkeppni væri yfirvofandi eða hvort það væru engar líkur á því að samkeppni myndi verða á viðkomandi svæði. Horfa bæri til þessara sjónarmiða að mati Mílu. Í mörgum tilfellum væri aðeins krafa um að annað fyrirtæki væri með markaðshlutdeild upp á 10-20% til þess að um mismunandi samkeppnisleg skilyrði væri að ræða. Ekki aðeins hefði GR náð 100% útbreiðslu heldur einnig yfir 50% markaðshlutdeild.

Ofcom hefði sérstaklega tekið fram að ef þröskuldurinn yrði settur hærra en 50% þá myndi það leiða til þessa að póstnúmer, þar sem samkeppni væri ríkjandi, yrðu ranglega útilokuð. Þetta sýndi skýrlega að mat Ofcom væri að samkeppnislegar aðstæður, þar sem annað kerfi hefði náð 50% útbreiðslu, væri samkeppnislega frábrugðið svæðum þar sem slík útbreiðsla væri undir 50%. Teldi Síminn eðlilegt að miðað væri við sama þröskuld á Íslandi.

Til samræmis við afstöðu Ofcom teldi Síminn eðlilegt að miðað væri við svæði þar sem annað fyrirtæki hefði lagt ljósleiðarakerfi til a.m.k. 50% heimila.

Afstaða PFS

Síminn telur að leggja beri til grundvallar að svæði væru mismunandi eftir því hvort annað fyrirtæki en Míla hefði lagt þar aðgangsnet. PFS mótmælir því að það eitt geti ráðið því hvort aðgreina beri landssvæði á viðkomandi heildsölumörkuðum. Í samræmi við sameiginlega afstöðu BEREC frá 2014 ákvað PFS að meta einsleitni samkeppnisaðstæðna á mismunandi svæðum miðað við tiltekna hlutlæga mælikvarða. PFS ákvað að miða val svæða, þar sem lítil sem engin samkeppni ríkir annars vegar og meiri samkeppni hins vegar, við sveitarfélög. Eftir að hafa metið einsleitni samkeppnisaðstæðna milli þessara svæða taldi PFS ekki efni til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi mörkuðum hér á landi. Til þess væru samkeppnisaðstæður milli þeirra ekki nægilega ólíkar. PFS minnir einnig á að í Evrópu hefði almennt þurft að koma til a.m.k. þrjú net, ásamt öðrum skilyrðum, til að unnt væri að komast að þeirri niðurstöðu.

Varðandi vísan Símans til samráðsskjals Ofcom frá janúar 2020 getur PFS ekki tekið undir að slíkt samráðsskjal geti verið fordæmi fyrir landfræðilega greiningu á viðkomandi mörkuðum hér á landi. Ekki er um endanlega ákvörðun að ræða. Þá hefur Bretland yfirgefið ESB og mun hvorki framkvæmdastjórn ESB, né fjarskiptaeftirlitsstofnunum á EES-svæðinu, því gefast kostur á að tjá sig um umrædd drög. Þá eru aðstæður á umræddum fjarskiptamörkuðum mjög ólíkar í Bretlandi og hér á landi. T.a.m. er útbreiðsla ljósleiðaraneta

mjög skammt á veg komin í Bretlandi á meðan hún er langt komin hér á landi. Þá telur PFS það of lágt hlutfall að miða við 50% útbreiðslu annars nets eða annarra neta hér á landi, þar sem almennt er aðeins um að ræða eitt eða tvö net. PFS hefur hins vegar í kjölfar auka samráðs sem efnt var til í lok október 2020 ákveðið að miða við 50% markaðshlutdeild hjá Símanum, í stað 40% eins og frumdrögin gerðu ráð fyrir, auk þess að miða ekki við tiltekna markaðshlutdeild Mílu. Það þýðir að sveitarfélögum þar sem vægari kvaðir munu hvíla á Míla fjölgar verulega og ná þá til um 70% landsmanna í stað um 40% landsmanna.

5.1 Almennt

Míla gerir athugasemdir við málsgrein 282 í frumdrögunum. Fram kom að í þeirri málsgrein væri sagt að framkvæma þyrfti nánari skoðun á eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu á viðkomandi markaði, t.d. þar sem svæðisbundnir keppinautar hins markaðsráðandi aðila gætu beitt hann samkeppnisþrýstingi út fyrir starfssvæði þeirra. Míla teldi augljóst að það ætti við um GR en gæti ekki séð að PFS hefði gert nánari skoðun á því. Þrátt fyrir það væri verðlagning Mílu önnur á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni.

PFS hefði bent á að það væru fáir stórir samkeppnisaðilar sem kepptu við Símann, en í því samhengi væri rétt að benda á að samkeppnisyfirvöld hefðu samþykkt samruna 365 og Vodafone, sem hefði tekið þriðju stærstu internetþjónustu landsins af markaði og leitt til þess að samkeppnisaðilum hefði fækkað.

PFS hefði tekið fram að til þess að fjárfesting í innviðanetum gæti haldið áfram væri þörf á stöðugu og fyrirsjáanlegu regluverki, sem m.a. byggðist á markaðsgreiningu sem byggð væri á raunverulegum rannsóknum og gögnum frá íslenska markaðnum og viðeigandi kvöðum samkvæmt þeim. Engin raunveruleg greining hefði hins vegar farið fram á íslenska markaðnum, en þó væri alveg ljóst að markaðshlutdeild Mílu hefði farið stöðugt og verulega lækkandi á líftíma núverandi greiningar.

Það skyti því skökku við og væri að mati Mílu ekki fyrirsjáanlegt regluverk að bætt væri við kvöðum og þær hertar þrátt fyrir að markaðshlutdeild minnkaði og mikil hreyfing væri á markaðnum, sérstaklega á heildsölustigi. Ekki ætti að beita meira íþyngjandi kvöðum, hvað þá þegar þau úrræði sem þegar væru til staðar virtust hafa leitt til þess að markaðshlutur Mílu lækkaði og uppbygging og útbreiðsla háhraðaneta væri óvíða meiri en á Íslandi. Í ljósi þróunar á markaðnum ætti fremur að aflétta kvöðum en að auka þær verulega á Mílu, með því að boða landsdekkandi verðkvöð á ljósleiðara, sem væri að mati Mílu mest íþyngjandi kvöð sem PFS gæti lagt á. Kvöðin væri ekki í takt við markaðsþróun á heildsölumarkaði, væri ekki nauðsynleg þar sem til væru minna íþyngjandi kvaðir og væri ekki í réttu hlutfalli við stöðuna á heildsölumarkaði.

Afstaða PFS

Í framangreindri málsgrein 282 í frumdrögunum kom m.a. fram að svæðisbundnir keppinautar hins markaðsráðandi aðila gætu beitt hann samkeppnisþrýstingi út fyrir starfssvæði sín, þegar hinn markaðsráðandi aðili viðhefði sömu verðlagningu um land allt og viðkomandi keppinautar væru of stórir til að þeir væru virtir að vettugi. Til að sýna fram á að skilyrði væru til að aðgreina markaði landfræðilega ættu auk þess að vera til staðar skýrar

vísbendingar um að svæðisbundinn verðmunur stafaði af mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða, en endurspeglaði ekki aðeins mismun í undirliggjandi kostnaði við að veita þjónustu á viðkomandi svæði.

Vissulega viðhefði Míla eitthvað mismunandi verðlagningu á stórhöfuðborgarsvæðinu og Akureyri annars vegar og í dreifbýli hins vegar. Eins og síðar verður vikið betur að þá telur PFS að sá verðmunur stafi fyrst og fremst af mismunandi undirliggjandi kostnaði, fremur en verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum. Aðeins um 8% seldra ljósleiðaraheimtauga Mílu og 18% bitastraumstenginga eru t.a.m. á umræddum dreifbýlissvæðum, þ.e. utan starfssvæða GR og Tengis, og langstærsti hlutur þeirra er seldur innan samstæðunnar til Símans. Þessi munur skilar sér svo ekki til neytenda í mismunandi verðlagningu.

PFS stendur við þá staðhæfingu sína að fáir stórir aðilar kepptu við Símann á smásölumarkaði internetþjónustu. Síminn hefði verið með rúmlega 46% markaðshlutdeild í árslok 2020, Vodafone með tæplega 28%, Nova með tæplega 15% og Hringdu með 8,6% og aðrir minni aðilar með um 3% Á síðustu misserum hefur dregið verulega í sundur varðandi markaðshlutdeildir Símans og Vodafone. Á meðan Síminn hefur haldið sinni hlutdeild síðan í árslok 2017, hefur Vodafone gefið verulega eftir. Vodafone hefur misst mikið af þeirri hlutdeild sem félagið var með í árslok 2017 þrátt fyrir samruna Vodafone og 365, eða úr 37% í tæplega 28% í árslok 2020. Á sama tíma hefur Nova, sem er þriðji stærsti aðilinn, aukið hlutdeild sína úr 5% í tæplega 15%, en Hringdu aukið sína hlutdeild lítillega með um 8,6% í árslok 2020, en var með 7,3% í árslok 2017. Aðrir minni aðilar hefðu verið með um 5% markaðshlutdeild í árslok 2017 en eru nú með tæplega 3%.

PFS mótmælir því alfarið að engin raunveruleg greining hefði farið fram á íslenska markaðnum í aðdraganda umrædds frummats. PFS vísar til þess að ítarleg rannsókn á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði hefði legið frummati PFS til grundvallar. Í kjölfar þess samráðs, sem fram hefði farið á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí 2020, hefði PFS rannsakað umrædda markaði enn frekar og aflað ýmissa gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum og framkvæmt neytendakönnun. Sú frekari rannsókn hefði aðeins styrkt niðurstöðu frummatsins varðandi flesta þætti greiningarinnar. Þó hefði PFS ákveðið að efna til auka samráðs um tilteknar breytingar í lok október 2020, sbr. viðauka C.

Míla bendir á að markaðshlutdeild Mílu hefði farið stöðugt og verulega lækkandi frá síðustu greiningu á árinu 2014. PFS tekur fram að markaðshlutdeild Mílu er ennþá mjög há á báðum þeim heildsölumörkuðum sem hér eru til umfjöllunar. Á markaði 3a hefði hlutdeild Mílu verið 83% í árslok 2013 en hefði verið komin í 57% í árslok 2020. Sömu tölur fyrir markað 3b væru 65% og 57%. Þó svo markaðshlutdeild Mílu hafi lækkað nokkuð á þessu sjö ára tímabili á markaði 3a, en mjög lítið á markaði 3b, er hún ennþá verulega há á báðum mörkuðum, sem gefur sterklega til kynna að félagið sé ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim.

Míla tók fram að það væri ekki merki um fyrirsjáanlegt regluverk að PFS bætti við kvöðum á sama tíma og markaðshlutdeild Mílu hefði lækkað á viðkomandi mörkuðum og að mikil hreyfing væri á markaðnum, sérstaklega á heildsölustigi. Ekki ætti að beita meira íþyngjandi kvöðum þegar þau úrræði væru til staðar sem leitt hefðu til þess að markaðshlutdeild Mílu hefði lækkað og útbreiðsla háhraðaneta væri óvíða meiri en á Íslandi. Fremur ætti að aflétta kvöðum á Mílu. Landsdekkandi verðkvöð á ljósleiðara væri mest íþyngjandi kvöð sem PFS gæti lagt á.

PFS tekur fram að ekki er hægt að búast við því að kvaðir verði óbreyttar milli greininga. Því er fyrirsjáanleikanum takmörk sett milli greininga. Þess má geta að á árinu 2014 lagði PFS ekki kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá á ljósleiðurum félagsins á viðkomandi mörkuðum, m.a. vegna þess að félagið hafði þá varla hafið útbreiðslu slíkra ljósleiðaraneta. Útfærsla kvaða fer eftir þeim samkeppnisvandamálum sem greind eru á viðkomandi markaði hverju sinni. Eins og fram kemur í köflum 10.2 og 11.2 í frumdrögunum (nú viðauki A) greindi PFS viðamikil möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði, þrátt fyrir að markaðshlutdeild Mílu hafi eitthvað lækkað á viðkomandi heildsölumörkuðum. Hins vegar hefur smásöluhlutdeild Símans mjög lítið lækkað á líftíma greiningarinnar sem nú er í gildi, auk þess sem PFS gerir ráð fyrir því að samningur Símans og GR frá júlí 2020 komi, að öðru óbreyttu, að öllum líkindum til með að hækka hlutdeilt Símans á líftíma greiningarinnar, jafnvel þannig að félagið verði komið með yfir 50% markaðshlutdeild í lok líftímans í árslok 2023.

Í kjölfar auka samráðs er efnt var til í lok október 2020 ákvað PFS þó að falla frá því að leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum félagsins á viðkomandi mörkuðum og kveða þess í stað á um efnahagslegt hermipróf (ERT) á Símasamstæðuna. Þar er því um að ræða mildari útgáfu af kvöð en kvöð um kostnaðargreind verð, að teknu tilliti til meðalhófs. Nánari grein verður gerð fyrir rökum þar að lútandi hér síðar í þessu skjali, í köflum 10 og 11 í uppfærðri greiningu (viðauka A) og í viðauka C.

5.2 Sameiginleg afstaða BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014

Míla vísaði til málsgreinar 289 í frumdrögunum og taldi að öll umrædd skilyrði í þeirri málsgrein væru uppfyllt, til að unnt væri að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði, þ.e. 1) að hin aðgreindu landssvæði þyrftu að vera minni en landið allt og útloka hvert annað, 2) að unnt væri að kortleggja þjónustuframboð hvers fjarskiptafyrirtækis á viðkomandi landssvæði, 3) að mörk landssvæða skyldu vera skýr og stöðug og 4) að landssvæði skyldu vera nægilega lítil til að tryggja að samkeppnisskilyrði væru ólíkleg til að breytast verulega innan þeirra og nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á fjarskiptafyrirtæki og fjarskiptaeftirlitsstofnanir.

Afstaða PFS

Þótt fram komi í ofangreindri málsgrein frumdraganna að þessi skilyrði þurfi að vera uppfyllt svo unnt sé að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði, er það eitt ekki nóg. Þetta eru tiltekin frumskilyrði og þá er öll eiginleg greining eftir. Eftir ítarlega landfræðilega greiningu komst PFS að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að afmarka landfræðilega markaði hér á landi. Hins vegar komst PFS að þeirri niðurstöðu að tilefni væri til að leggja mismunandi kvaðir á Mílu í tilteknum sveitarfélögum.

Míla vísaði til málsgreinar 290 í frumdrögunum, sem telur upp þau atriði sem helst gætu bent til þess að þörf væri á ítarlegri landfræðilegri greiningu, og gerði neðangreindar athugasemdir við atriðin fimm:

Mismiklar aðgangshindranir á milli svæða: Það væru miklar kvaðir á Mílu um opinn aðgang og jafnræði, bæði vegna ákvarðana PFS og vegna sáttar við SE. Þetta ætti því ekki við. Ef PFS teldi að þar sem það væri engin aðgangshindrun vegna kvaða PFS á Mílu, og þar með ekki mismunur á milli landsvæða, þannig að ekki þyrfti að aðgreina markaðinn, þá gengi sú röksemdafærsla ekki upp. Hins vegar hefði GR viðhaft aðgangshindranir að svörtum ljósleiðara og á höfuðborgarsvæðinu væri GR líklega markaðsráðandi í dag, eða yrði það á líftíma greiningarinnar.

Mismikill fjöldi starfandi fjarskiptafyrirtækja á milli svæða: Það væri ekki hægt að bera Ísland saman við milljónasamfélög þar sem eðlilega gætu verið fleiri fjarskiptainnviðir í samkeppni. Á Íslandi væri varla meira rými en fyrir 1-2 og þess vegna ætti að vera hægt að álykta að það væru mismunandi aðstæður þar sem tveir netrekendur væru.

Markaðshlutdeild fjarskiptafyrirtækja væri sambærileg á tilteknu svæði: Markaðshlutdeild væri sannanlega ekki sambærileg á milli svæða, en á svæðum GR væri það félag með um og yfir 50% markaðshlutdeild og það sama ætti við um svæði Tengis og þar sem sveitarfélög hefðu lagt ljósleiðaranet.

Mögulegur verðmunur eftir svæðum: Míla benti á að það væri mismunandi heildsöluverð á ljósheimtaugum og stofngjöldum/uppsetningargjöldum eftir því hvort um væri að ræða höfuðborgarsvæðið eða landsbyggð þar sem ekki væri samkeppni. Rétt væri að benda á að GR væri ekki með opinbera verðskrá svo það væri erfitt að starfa á samkeppnismarkaði þar sem sá aðili sem væri í raun með meiri markaðshlutdeild væri ekki með opinbera verðskrá.

Munur á þjónustuframboði eftir svæðum: Míla ætti að viðhafa jafnræði skv. núgildandi kvöðum og því hefði Míla leitast við að bjóða sömu þjónustu þar sem því yrði viðkomið, en að sjálfsögðu væri lagt mat á fjölda og kostnað á hverju svæði fyrir sig. Það væri því munur á þjónustuframboði eftir svæðum. Einnig væri verulegur þjónustumunur á svæðum þar sem samkeppnisaðili Mílu hefði ljósleiðara en Míla aðeins kopar. Einnig væri munur á mörgum svæðum með þjónustuframboð á internethraða. T.d. byði Míla ekki 1Gb/s GPON alls staðar.

Afstaða PFS

PFS framkvæmdi ítarlega landfræðilega greiningu og komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að aðgreina viðkomandi heildsölumarkaði landfræðilega. Hins vegar komst PFS að þeirri niðurstöðu að tilefni væri til að leggja mismunandi kvaðir á Mílu eftir sveitarfélögum. Nánari grein er gerð fyrir því í köflum 6 og 7 í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í svörum við athugasemdum hér í framhaldinu.

Míla vísaði til málsgreinar 297, sem fjallar um hvaða atriði þurfi að skoða, sbr. skýrslu BEREC frá 2014, áður en ráðist væri í að meta hvort þörf væri á ítarlegri greiningu á samkeppnisaðstæðum á meintum ólíkum landssvæðum. Þetta væru atriði eins og útbreiðsla fjarskiptaneta keppinauta, samkeppnislegur þrýstingur fjarskiptaneta keppinauta á smásölumarkaðinn, þjónustuframboð, fjöldi fjarskiptafyrirtækja og verðlagning.

Míla teldi að samkvæmt því sem fram kæmi í skýrslu BEREC og vísað væri til hér varðandi þá þætti sem þyrfti að skoða, þá væri ljóst að PFS hefði ekki framkvæmt greiningu á landfræðilegum mörkuðum í samræmi við hana. PFS hefði ekki gert neinar sjálfstæðar

rannsóknir og virtist miða við ófullnægjandi og óljós gögn varðandi til dæmis útbreiðslu. Heildsöluverð á kopar væru þau sömu um allt land, vegna kvaða um sama verð um land allt og því væri lítil ástæða fyrir smásöluaðila að hafa mismunandi verð um allt land. Heildsöluverð fyrir ljósleiðara væru hins vegar ekki þau sömu fyrir landið allt og það væri munur á því sem neytendur greiddu fyrir ljósleiðaraþjónustu eftir því hvort um væri að ræða starfssvæði GR eða önnur svæði. Smásöluverð á ljósleiðaratengingu til heimila væri lægra á samkeppnissvæðum, þar sem að þar væri ekki rukkað fyrir tengingu á búnaði innanhúss. Þá væri augljóst að smásöluaðilar virtust elta hvern annan í verðlagningu sem benti til samkeppni.

Afstaða PFS

PFS mótmælir því alfarið að hafa ekki framkvæmt landfræðilega greiningu í samræmi við hina sameiginlegu afstöðu BEREC frá 2014. Er þar nærtækast að vísa til kafla 5-7 í frumdrögunum (viðauki A), en þar er að finna ítarlega landfræðilega greiningu á 160 blaðsíðum, auk þess sem viðauki A-1 hefur að geyma reifanir á landfræðilegum greiningum fjarskiptaeftirlitsstofnana í 21 Evrópuríki á 40 blaðsíðum til viðbótar. Einnig vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu og Símans í köflum 5-7 í skjali þessu.

PFS byggir aðferðarfræði sína m.a. á leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk fjarskiptafyrirtækja (SMP Guidelines) frá 2004, að teknu tilliti til nýlegra leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB frá 2018, tilmælum ESA um viðkomandi markaði sem eru andlag fyrirfram kvaða frá 2016, umræddrar sameiginlegrar afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014 og skýrslu BEREC um reynsluna af henni frá 2018, tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um kvaðasettan aðgang að næstu kynslóðar netum frá 2010, tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um samræmda beitingu jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að efla samkeppni og auka fjárfestingar í háhraðanetum frá 2013 og skýrslu BEREC um sameiginlega útbreiðslu (e. co-investment) og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta frá 2012. Við framkvæmdina var svo að sjálfsögðu horft til samkeppnisaðstæðna og formgerðar markaðanna hér á landi og reynt að spá fyrir um líklega þróun útbreiðslu fjarskiptaneta og markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar.

Þá mótmælir PFS því að hafa ekki framkvæmt neinar sjálfstæðar rannsóknir og að miða við óljós og ófullnægjandi gögn varðandi útbreiðslu neta. PFS hefur undir höndum ítarleg gögn um útbreiðslu neta, sem birtast ekki öll í greiningunni. PFS taldi ekki ástæðu til að birta útbreiðslutölur í öllum 69 sveitarfélögum landsins, en PFS mun gera það í uppfærðum viðauka A. Hins vegar er grein gerð fyrir þeim sveitarfélögum sem uppfylla viðmið PFS um svæði þar sem meiri samkeppni ríkir, en 75% útbreiðsluviðmið er eitt þeirra. Í kjölfar samráðs þess er fram fór 30. apríl til 10. júlí 2020 aflaði PFS hins vegar ítarlegri gagna um framtíðaráform fjarskiptafyrirtækja að því er frekari útbreiðslu varðar. Í kjölfar auka samráðs er efnt var til í lok október 2020 ákvað PFS að slaka aðeins á þeim viðmiðum sem til þurfti svo sveitarfélag heyri til svæðis með meiri samkeppni og vægari kvaðir munu gilda á. Eru þau sveitarfélög nú orðin 17 talsins og ná til yfir 70% íbúa landsins. Ennfremur hyggst PFS árlega uppfæra lista yfir slík sveitarfélög, sem er mun nákvæmari aðferð en að spá fyrir um líklega þróun út líftíma greiningarinnar hvað þetta varðar.

PFS mun hér síðar svara athugasemdum Mílu um mismunandi verð eftir svæðum.

Míla vísaði til málsgreinar 298 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi samkvæmt skýrslu BEREC, að ekki bæri að greina afmarkaða landfræðilega markaði nema samkeppnisaðstæður væru það ólíkar milli svæða að slíkt gæti mögulega haft áhrif á annað hvort útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk eða greind samkeppnisvandamál og að meta skyldi „raunverulegar“ samkeppnisaðstæður sem endurspegluðust í markaðshegðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. að því er varðaði verðlagningu þeirra, og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild.

Míla teldi samkeppnisaðstæður á höfuðborgarsvæðinu vera mjög ólíkar samkeppnisaðstæðum úti á landi og markaðshlutdeild GR það há á þéttbýlasta svæði landsins að það hlyti að hafa áhrif á markaðinn, sbr. t.d. mismunandi verð fyrir innanhúslagnir og tengingu búnaðar.

Afstaða PFS

PFS komst í frumdrögum sínum að þeirri niðurstöðu að Reykjavík og Seltjarnarnes tilheyrðu svæðum nokkurra sveitarfélaga (6 á markaði 3a og 7 á markaði 3b) þar sem meiri samkeppni ríkti en annars staðar. Byggt var á tilteknum hlutlægum viðmiðum. Í kjölfar auka samráðs sem efnt var til í lok október 2020 ákvað PFS að slaka nokkuð á þeim viðmiðum sem réðu umræddri flokkun sveitarfélaga á svæði með meiri samkeppni annars vegar og svæði með lítilli sem engri samkeppni hins vegar. Þá mun umrætt svæði með meiri samkeppni telja 17 sveitarfélög á bæði markaði 3a og markaði 3b, m.a. öll sex sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu. Hins vegar er það ennþá niðurstaða PFS að samkeppnisaðstæður séu ekki nægilega ólíkar milli umræddra tveggja svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, heldur sé tilefni til að kveða á um mismunandi landfræðilegar kvaðir á þessum svæðum. Fjallað verður um mismunandi verð hér síðar.

Míla vísaði til málsgreinar 299 í frumdrögunum, þar sem fram kemur að þar sem megin tilgangur álagningar kvaða sé að tryggja virka samkeppni, neytendum til hagsbóta, ætti upphafspunktur landfræðilegrar greiningar almennt að felast í könnun á samkeppnisaðstæðum á tengdum smásölumörkuðum ef kvaðir væru ekki til staðar á þeim heildsölumarkaði sem til skoðunar er (e. modified greenfield approach).

Míla segir að hér virtist t.d. vera opnað á að hafa mismunandi verð eftir landsvæðum vegna samkeppniaðstæðna, þrátt fyrir að ekki væri skilgreindur fleiri en einn þjónustumarkaður. Samkvæmt drögum PFS virtist stofnunin hins vegar ekki ætla að heimila mismunandi verð, sem leiddi til mjög skekktrar samkeppnisstöðu Mílu.

Afstaða PFS

PFS hefur í kjölfar auka samráðs sem efnt var til í lok október 2020 ákveðið að falla frá kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð á ljósleiðara félagsins á viðkomandi heildsölumörkuðum og kveða þess í stað á um að Símasamstæðan þurfi að standast efnahagslegt hermipróf (ERT). Nánari grein verður gerð fyrir þessu í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), hér síðar í þessu skjali og í viðauka C.

5.3 Áhrif næstu kynslóðar neta og fjölda innviðakeppninauta á landfræðilega greiningu

Míla vísar til málsgreinar 304, þar sem fram kemur að útbreiðsla næstu kynslóðar fjarskiptaneta (eins og t.d. FTTH ljósleiðaraneta) gæti breytt hreyfiafli samkeppninnar á mörkuðum fyrir breiðband verulega. Gæti þá verið um að ræða útbreiðslu slíkra neta af hálfu hins markaðsráðandi aðila, keppinautar/keppinauta hans eða þeirra beggja/allra, sem og sveitarfélaga eða veitufyrirtækja.

Míla teldi að á stórum hluta landsins, þar sem sveitarfélög hefðu byggt upp ljósleiðarakerfi, þá myndi það kerfi vera með einokunarstöðu til framtíðar. Míla teldi að slík svæði ættu að teljast sérstakur landfræðilegur markaður, skilgreindur eftir póstnúmerum, þar sem slík aðgreining næði vel utan um slík svæði. Míla teldi einnig að markaðsaðstæður á höfuðborgarsvæðinu réttlættu að skilgreina svæðið sem sérstakan markað.

Afstaða PFS

Varðandi svæðisbundin ljósleiðaranet sveitarfélaga þá eiga þau viðmið sem PFS beitir við val á svæðum með lítilli sem engri samkeppni annars vegar og meiri samkeppni hins vegar einnig við um þau. Eftir auka samráð það sem efnt var til í lok október 2020 þá falla sveitarfélög undir síðargreint svæði ef útbreiðsla annars fjarskiptanets en nets Mílu hefur náð a.m.k. 75% útbreiðslu og markaðshlutdeild Símans á svæðinu er komin undir 50%. Þetta á t.d. við um staðbundin net eins og í Ásahreppi og Flóahreppi. Þess ber einnig að geta að Míla hefur keypt upp mörg þessara neta á síðustu misserum og búast má við því að sú þróun haldi áfram á líftíma greiningarinnar, hvort sem kaupandinn verður Míla eða annað fjarskiptafyrirtæki. Erfitt getur verið fyrir lítil sveitarfélög að reka slík net til framtíðar. Auk þess eru þessi net langflest byggð upp með ríkisstyrkjum og því opinn aðgangur að þeim.

Varðandi höfuðborgarsvæðið þá fellur það allt undir svæði með meiri samkeppni og þar með vægari kvaðir. Hins vegar telur PFS að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi. Til þess eru samkeppnisaðstæður ekki nægilega ólíkar milli svæða.

PFS mun hér síðar fjalla um þá staðhæfingu Mílu að póstnúmer séu heppilegri og eðlilegri einingar til að byggja á en sveitarfélög.

Míla vísar til málsgreinar 305, þar sem fram kemur, í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um kvaðasettan aðgang að næstu kynslóðar fjarskiptanetum frá 2010, að útbreiðsla næstu kynslóðar neta sé líkleg til að leiða af sér veigamiklar breytingar á efnahagslegum veruleika við veitingu breiðbandsaðgangs og á samkeppnisstöðunni. Mælst er til þess að fjarskiptaeftirlitsstofnanir skoði vel þá þróun sem kunni að verða á samkeppnisskilyrðum vegna útbreiðslu slíkra neta, þ.m.t. áhrifin á mögulega aðgreiningu landfræðilegra markaða ef greind eru mismunandi samkeppnisaðstæður sem eru stöðugar yfir tíma.

Míla sæi ekki að PFS hefði tekið nægilegt tillit til þess samkeppnisþrýstings sem 1000 Mbps (VHCN) tengingar GR/Tengis hefðu á VDSL tengingar Mílu. Míla teldi augljóst að skoða þyrfti sérstaklega hvort endanotendur og fjarskiptafélög keyptu nýjar VDSL tengingar hjá

Mílu ef ljósleiðaraþjónusta Mílu eða GR væru í boði. Samkvæmt gögnum Mílu gerðist það aðeins í undantekningartilfellum eða í um [...]% tilvika.

Afstaða PFS
PFS komst að þeirri niðurstöðu í frumdrögum sínum að staðganga væri ennþá til staðar milli kopar- og ljósleiðaraneta. Í athugasemdum Mílu og Símans í kjölfar samráðs þess er fram fór frá 30. apríl til 10. júlí 2020 ákvað PFS að skoða þetta atriði betur og lét m.a. framkvæma fyrir sig neytendakönnun, ásamt því að afla frekari gagna frá fjarskiptafyrirtækjum. Efndi PFS til frekari samráðs um þetta atriði í lok október 2020. Í kjölfar þess er það ennþá niðurstaða PFS að slík staðganga sé til staðar. Vísast því til stuðnings til umfjöllunar PFS í köflum 3 og 4 hér að framan, uppfærðra kafla 3 og 4 í frumdrögunum (nú viðauki A) og viðauka C.

Míla vísar til málsgreinar 325, þar sem vísað er í skýrslu BEREC um sameiginlega útbreiðslu (e. co-location) og umtalsverðan markaðsstyrk í umhverfi næstu kynslóðar fjarskiptaneta frá 2012.

Míla benti á að væntanlega væri um misritun að ræða þar sem PFS talar um „co-location“. Þetta ætti væntanlega að vera „co-investment“.

Afstaða PFS
Þetta er rétt hjá Mílu og mun PFS leiðrétta það í uppfærðum greiningardrögum (viðauki A).

5.4 Áhætta og/eða ávinningur af landfræðilegum ráðstöfunum eftir landssvæðum

Míla vísar til málsgreinar 337, þar sem vísað er í sameiginlega afstöðu BEREC frá 2014 og rætt um skekkjur 1 og 2 (e. Type 1 and 2 errors). Þar kæmi fram að fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld þyrftu við landfræðilega greiningu að gæta jafnvægis milli tveggja mögulegra skekkja sem leitt gætu af landfræðilegri greiningu. Annars vegar „skekkju 1“ þar sem afkvaðavæðing (eða álagning vægari kvaða) hefði átt sér stað þar sem raunverulega hefði þurft kvaðir (eða viðameiri kvaðir). Hins vegar „skekkju 2“ þar sem unnt hefði verið að réttlæta afkvaðavæðingu (eða vægari kvaðir) þegar kvaðir hefðu verið lagðar á.

Míla telur að fyrirhuguð ákvörðun PFS muni leiða til „skekkju 2“.

Míla vísaði ennfremur til málsgreinar 340, þar sem segði að „skekkja 2“ fæli í sér að kvaðir giltu áfram á svæði eða svæðum þar sem umtalsverð eða jafnvel virk samkeppni væri ríkjandi. Slíkt gæti minnkað hvata hins mögulega markaðsráðandi aðila til að koma fram með nýjungar sem gætu falið í sér ávinning fyrir neytendur. Dæmi væru um það í Evrópu að afkvaðavæðing á markaði 3b, og þar með frelsi fyrrum markaðsráðandi aðila á þeim markaði, hefði í sumum tilvikum leitt til nýjunga í formi vöruvöndla, aukins hraða tenginga og lægra verðs fyrir breiðbandsþjónustu á smásölustiginu.

Míla teldi að hér væri augljóst að fyrirhuguð álagning kvaða á Mílu fæli í sér „skekkju 2“ þar sem að áformað væri að kvaðir gilti áfram og yrðu m.a.s. auknar á svæðum þar sem

„umtalsverð eða jafnvel virk samkeppni“ væri ríkjandi. BEREC legði einmitt áherslu á að kvaðasetning mætti ekki draga úr hvata til fjárfestinga og nýjunga á markaði.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála Mílu um að markaðsgreiningardrög PFS leiði til skekkju 2, þ.e. að of miklar eða íþyngjandi kvaðir séu lagðar á Mílu á viðkomandi mörkuðum. Á þetta sérstaklega við eftir að PFS ákvað að gera tilteknar breytingar á viðmiðum varðandi afmörkun markaða með meiri og minni samkeppni og á kvöðinni um eftirlit með gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðaranet með því að mæla fyrir um efnahagslegt hermipróf (ERT) í stað kostnaðargreindra verða. Þessar breytingar ættu að leiða til þess að Míla hefði meira svigrúm til að breiða út ljósleiðaranet sín, bæði á svæðum þar sem annað slíkt net er til staðar og þar sem slíkt net er ekki til staðar.

Á mjög fámennum og dreifbýlum svæðum, þar sem sveitarfélög hafa byggt upp ljósleiðaranet, oftast með tilstilli ríkisstyrkja, gæti Míla lokað koparneti sínu og ekki séð sér hag í því að byggja upp annað ljósleiðaranet í samkeppni við tiltekin sveitanet. Í þeim langflestum hefur Míla þó aðgang að þeim fyrir bitastraumsþjónustu sína. Auk þess hefur Míla verið að kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirráð yfir slíkum netum, eða að leggja þau gegn ríkisstyrkjum, og má búast við því að sú þróin gæti haldið áfram á líftíma greiningarinnar.

Míla vísar til málsgreinar 339, þar sem fram kæmi að „skekkja 1“ á markaði 3b gæti falist í misskilningi á þörfum endanotenda. T.d. hefðu fjarskiptafyrirtæki sem þjónuðu stórum aðilum á fyrirtækjamarkaði þörf fyrir landsdekkandi heildsöluvörur, þar sem slíkt lækkaði viðskipta- og hugbúnaðarkostnað umræddra fjarskiptafyrirtækja þegar þau brygðust við eftirspurn umræddra stórfyrirtækja sem iðulega vildu láta tengja allar starfsstöðvar sínar saman. Niðurfelling bitastraumskvaða á vissum svæðum gæti leitt til skorts á heildsöluaðgangi frá markaðsráðandi aðila, sem gæti leitt til þess að aðgangsbeiðendur gætu þurft að reiða sig á heildsöluaðgang svæðisbundinna aðila á viðskiptalegum forsendum, væri slíkur aðgangur á annað borð í boði. Hins vegar þýddi sú staðreynd, ein og sér, að einhverjir þjónustuveitendur kynnu að kjósa heildsöluaðgang frá einum tilteknum aðila, ekki að viðkomandi markaður væri landið allt. Ef það væru t.d. nægilega margir þjónustuveitendur á svæði sem hefði verið afkvaðavætt sem starfræktu sín eigin fjarskiptanet á viðkomandi svæði eða gætu keypt heildsöluaðgang af öðrum aðila en fyrrum markaðsráðandi aðilanum á því svæði, ætti ekki að þurfa að hafa áhyggjur að því að þeir gætu ekki þjónustað slík stórfyrirtæki. Þessar hugleiðingar kölluðu á mat á hverju tilviki fyrir sig.

Að mati Mílu ætti ofangreint ekki við á Íslandi, þar sem þjónustufyrirtæki reyndu almennt að lágmarka viðskipti sín við Mílu og kaupa af samkeppnisaðila Mílu ef þess væri kostur vegna tryggðarafslátta sem GR byði. Ákvörðun PFS myndi læsa Mílu inni í þessari þróun þar sem viðskipti við aðra en Símann yrðu sífellt minni, bæði á markaði 3a og markaði 3b. Annars myndi jafnræðiskvöð duga til að leysa þetta vandamál.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála þessari athugasemd Mílu. Fjarskiptafyrirtæki á borð við Vodafone, Nova og Hringdu versla bæði af GR og Mílu, þótt umfangið sé meira hjá GR eins og stendur. Kaupendastyrkur þessara aðila, sérstaklega Vodafone, er töluverður og gæti það félag, eins

og hin, fært viðskipti sín yfir til Mílu, í heild eða að stærri hluta en nú er raunin, þar sem ekki er um neina bindingu að ræða á heimilismarkaði gagnvart GR. Hins vegar hefur langstærsti smásali landsins, Síminn, eingöngu verslað við Mílu fram að þessu á starfssvæði GR. Síminn og GR náðu hins vegar samningum um kaup Símans á bitastraumsþjónustu af GR í júlí 2020 og hófst þjónusta seint í ágúst 2021. Ekki er reiknað með að þau viðskipti verði umfangsmikil þegar horft er til stærðar Símans og fjölda tenginga sem það félag hefur hjá dótturfélagi sínu Mílu.

Varðandi staðhæfingu um tryggðarafslætti Vodafone, Nova og Hringdu hjá GR, þá er um það að segja að [...] Þá má geta þess að það getur átt sér ýmsar skýringar að sumir þjónustuveitendur hafi ekki kosið að nýta heimtaugar Mílu, eða að nýta þær með takmörkuðum hætti, þar sem ljósleiðari samkeppnisaðila Mílu er í boði. Ein þeirra gæti t.d. legið í því að Míla er í eigu stærsta samkeppnisaðila þeirra á smásölustiginu.

PFS telur að nokkur óvissa ríki um þróun þessara mála á líftíma greiningarinnar og erfitt getur verið að spá fyrir um þróunina. Það breytir því ekki að Míla er í mjög sterkri stöðu á bæði markaði 3a og 3b og væntir PFS þess að svo verði áfram á líftíma greiningarinnar, þrátt fyrir að einhver hluti viðskiptavina Símans fari af neti Mílu yfir á net GR á líftíma greiningarinnar. Samkvæmt gögnum frá Símanum og GR er ekki reiknað með að sá fjöldi verði mjög mikill sem hlutfall af heildarviðskiptavinum Símans.

Míla vísar til málsgreinar 342, þar sem fram kemur að BEREC hefði bent á að landfræðileg aðgreining viðkomandi markaðar gæti haft áhrif á verðuppbyggingu kvaðasettrar heildsöluþjónustu. Afkvaðavæðing á samkeppnissvæðum gæti útilokað að svæði með lágan uppbyggingarkostnað (almennt í þéttbýli) væru tekin með í reikninginn við útreikning á meðalverðum á svæðum þar sem kvaðir myndu áfram ríkja (yfirleitt dreifbýli) og því hækkað hin kvaðasettu heildsöluverð. Þetta gæti leitt til hærri smásöluverða á þeim svæðum þar sem kvaðir myndu ríkja áfram eða minni hagnaðar þjónustuveitenda ef smásöluverð hins markaðsráðandi aðila yrðu áfram jöfn yfir landið allt. Slíkt gæti leitt til minni samkeppni á þeim svæðum sem ennþá væru undir kvöðum. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir hefðu til reiðu verkfæri til að takast á við slík vandamál, ef þær teldu nauðsynlegt að viðhalda sambærilegum verðum á landsvísu. Slíkt gæti þó leitt af sér neikvæð áhrif á aðra tengda markaði, t.d. skaðlega undirverðlagningu (e. predatory pricing) af hálfu hins markaðsráðandi aðila á hinum afkvaðavæddu svæðum í gegnum víxlniðurgreiðslur frá kvaðasettum svæðum.

Míla segist ekki fá séð að PFS hefði farið í neina greiningu á raunverulegum áhrifum á íslenska markaðinn, miðað við raunverulega stöðu á honum. PFS gæti ekki byggt greiningu og lagt á íþyngjandi kvaðir án þess að slík greining færi fram og rökstuðningur væri skýr og miðaði við þá stöðu sem uppi væri. Að vísa almennt í skýrslur frá BEREC væri ekki viðunandi greining sem unnt væri að byggja íþyngjandi niðurstöðu á.

PFS hefði bent á að afkvaðavæðing á samkeppnissvæðum leiddi til þess að hin kvaðasettu heildsöluverð í dreifbýli yrðu hærri en á samkeppnissvæðum. Þetta gæti leitt til hærri smásöluverða eða að minni álagning yrði á kvaðasettu svæðunum ef smásöluverðin yrðu þau sömu um land allt, sem myndi leiða til minni samkeppni á kvaðasettu svæðunum. PFS hefði ennfremur tekið fram að eftirlitsstofnanir hefðu verkfæri til staðar ef þær teldu nauðsynlegt að viðhalda sambærilegum verðum á landsvísu, en slíkt gæti þó leitt til skaðlegrar undirverðlagningar af hálfu hins markaðsráðandi aðila á hinum afkvaðavæddu svæðum í

gegnum víxlniðurgreiðslur frá kvaðasettum svæðum. Míla óskaði skýringa á því hvaða verkfæri PFS vísaði til og hvernig víxlniðurgreiðslurnar væru til komnar.

Afstaða PFS
PFS mótmælir því að hafa ekki framkvæmt neina greiningu á áhrifum kvaðar um eftirlit með gjaldskrá, miðað við raunverulega stöðu á markaðnum hér á landi. PFS telur Mílu misskilja tilvísun PFS í skýrslur BEREC máli sínu til stuðnings. Þarna er um að ræða texta úr sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilegar greiningar í kafla 5, sem fjallar almennt um landfræðilegar greiningar markaða. Þar er með almennum hætti gert grein fyrir atriðum sem gætu vakið upp spurningar sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir gætu þurft að íhuga við slíka greiningu, en PFS væri ekki að gera þessi orð að sínum. Hin eiginlega landfræðilega greining PFS á viðkomandi heildsölumörkuðum er svo í köflum 6 og 7.

Í frumdrögum PFS er að finna mjög ítarlega landfræðilega greiningu, auk þess sem þar er að finna ítarlega umfjöllun um þau mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem stofnunin greindi á umræddum heildsölumörkuðum. Þá fylgdi ítarlegur rökstuðningur fyrir áformaðri álagningu kvaðar á ljósleiðaranet Mílu um kostnaðargreind verð.

Í auka samráðsskjali því er PFS efndi til samráðs um í lok október 2020 áformaði PFS að draga þau áform sín til baka, sem fram komu í hinum upprunalegu frumdrögum sem stofnunin efndi til samráðs um þann 30. apríl 2020, að kveða á um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu og kveða þess í stað á um að Símasamstæðan stæðist efnahagslegt hermipróf (ERT). Sú kvöð veitir Símasamstæðunni meira svigrúm varðandi verðlagningu en framangreind kvöð um kostnaðargreind verð. Vísast nánar um þetta til uppfærðra frumdraga (viðauki A), kafla 6 og 7 hér síðar og til viðauka C.

5.5 Landfræðileg afmörkun og/eða mismunandi kvaðir eftir svæðum

Míla vísaði til málsgreinar 348 þar sem fram kom að aðgreina bæri landfræðilega markaði þegar fjarskiptaeftirlitsstofnun hefði komist að þeirri niðurstöðu að formgerð markaðarins og samkeppnisstaðan að öðru leyti væri verulega mismunandi milli svæða, þ.e. þegar samkeppni væri talin það virk á tilteknu svæði eða tilteknum svæðum/mengi svæða, þannig að þar væri enginn aðili með umtalsverðan markaðsstyrk og því bæri að aflétta kvöðum þar eða sleppa því að leggja þær á. Reynslan sýndi að erfitt gæti verið að endurvekja kvaðir á markaði þar sem virk samkeppni hefði verið talin ríkja og kvöðum þar með aflétt.

Míla sagði að PFS virtist óttast að skilgreina landfræðilega mismunandi markaði og aflétta kvöðum því erfitt gæti verið að endurvekja þær. Það væri varla réttmæt ástæða þess að ákveða að skilgreina ekki landfræðilega mismunandi markaði. Það gæti ekki verið málefnaleg eða lögmæt ástæða til að viðhalda og auka við íþyngjandi kvaðir að hugsanlega gæti verið erfitt að endurvekja þær ef þær yrðu teknar af.

Afstaða PFS
PFS tekur fram að þarna er einnig um að ræða almenna umfjöllun um landfræðilega afmörkun markaða annars vegar og hins vegar álagningu mismunandi kvaða eftir svæðum og vísun til umfjöllunar um þessi atriði í hinni sameiginlegu afstöðu BEREC um landfræðilegar

greiningar. PFS væri ekki að gera þessi orð að sínum heldur að vitna í umrætt skjal í almennri umfjöllun sinni um landfræðilega greiningu markaða, sem fram kemur í 5. kafla uppfærðra frumdraga (viðauki A). Hin eiginlega landfræðilega greining á viðkomandi mörkuðum er að finna í köflum 6 (markaður 3a) og 7 (markaður 3b). Þar er ítarlega rökstutt hvers vegna PFS kemst að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi mörkuðum hér á landi. Í köflum 10.6 og 11.5 er hins vegar rökstutt hvers vegna PFS telur tilefni til að kveða á um mismunandi landfræðilegar kvaðir á umræddum mörkuðum.

5.6 Landfræðilegar skilgreiningar markaða í Evrópu

Míla vísar til málsgreinar 359, þar sem grein er gerð fyrir aðstæðum í Ungverjalandi. Í markaðsgreiningu á árinu 2011 á núverandi mörkuðum 3a og 3b hefði þeim mörkuðum verið skipt landfræðilega í þrennt eftir legu hinna þriggja fjarskiptaneta landsins sem ekki sköruðust og fyrirtækin þrjú útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á sínum svæðum. Ný markaðsgreining hefði verið framkvæmd í Ungverjalandi á árinu 2017. Þá höfðu aðstæður breyst þannig að ný fjarskiptafyrirtæki voru farin að gera sig gildandi innan starfssvæða þessara fjarskiptafyrirtækja með útbreiðslu eigin innviða. Niðurstaðan árið 2017 hefði verið sú að skipta landinu í sex svæði þannig að starfssvæði sérhvers hinna ofangreindu þriggja aðila hefði verið skipt í tvö svæði, þ.e. annars vegar samkeppnissvæði og hins vegar svæði með takmarkaðri samkeppni.

Að mati Mílu gæti PFS notað þessa aðferðafræði, þ.e. GR/Mílu svæði, Tengir/Mílu svæði og Mílu svæði.

Afstaða PFS

PFS telur að aðstæður hér á landi og í Ungverjalandi séu ekki sambærilegar. Samkeppnissvæðin í Ungverjalandi hefðu verið ákvörðuð þannig að þar þyrftu að lágmarki að vera til staðar tveir keppinautar hins markaðsráðandi aðila með eigin innviði (þ.e. þrjú fyrirtæki í heild með eigin innviði). Þá þyrftu báðir keppinautar hins markaðsráðandi aðila að hafa náð a.m.k. 15% markaðshlutdeild og samanlagt 50% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði. Niðurstaðan hefði því verið sú að samkeppnissvæðin væru þau svæði þar sem a.m.k. þrjú net væru starfrækt og markaðshlutdeild fyrrverandi einokunaraðilans komin undir 50% og tveir keppinautar (netrekendur) væru báðir komnir með a.m.k. 15% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði. Umrædd samkeppnissvæði ná til um 20% íbúa Ungverjalands.

Aðstæður eru ekki með ofangreindum hætti í neinu sveitarfélagi hér á landi, enda almennt bara til staðar net Mílu eða net Mílu og eins samkeppnisaðila í innviðum. Að vísu rekur fyrirtækið Kapalvæðing kapalkerfi í Reykjanesbæ, en PFS hefur áður rökstutt hvers vegna PFS telur ekki tilefni til að aðgreina það sveitarfélag sem sérstakan markað hér á landi. M.a. er markaðshlutdeild Símans yfir 50% þar í bæ, eða nánar tiltekið [...]% í árslok 2020.

Míla vísar til málsgreinar 360, þar sem fram kom að síðan í maí 2018 hefðu tvö ríki bæst í hóp þeirra þriggja ríkja sem afmarkað hefðu landfræðilega markaði á markaði 3a, þ.e. Ítalía og Pólland. Í júlí 2019 hefði framkvæmdastjórn ESB fallist á markaðsgreiningardrög

AGCOM, ítölsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar, sem gerði ráð fyrir að Ítalíu yrði skipt í tvö svæði á umræddum markaði, þ.e. Mílanó annars vegar og restina af Ítalíu hins vegar. Ástæðan fyrir því að Mílanó hefði verið talin sérstakur markaður var að þar væru komin þrjú mismunandi aðgangsnet, þ.e. tvö net fyrir utan net fyrrum einkaréttaraðilans. Niðurstaðan hefði verið að virk samkeppni ríkti þar í borg á umræddum markaði og því hefðu kvaðir verið felldar niður á fyrrum einkaréttaraðilann. Ennfremur hefði verið kveðið á um mismunandi landfræðilegar kvaðir í umræddri markaðsgreiningu.

Míla benti á að aðstæður hér á landi væru allt aðrar en þar sem margir tugir milljóna manna byggju. Hér á landi ætti að nægja að miða við eitt annað aðgangsnet en ekki tvö.

Afstaða PFS

PFS bendir á að ekkert ríki í ESB hefur talið að net eins keppinautar hins fyrrum einkaréttarhafa hafi verið talið nægja til þess að komast að þeirri niðurstöðu að aðskilja skuli markað 3a landfræðilega. Það var þó raunin í Portúgal á markaði 3b á árinu 2016. Aðstæður í Portúgal þá og hér á landi nú eru mjög ólíkar. Þar hefur fjarskiptaeftirlitsstofnunin um langt skeið lagt ofur áherslu á aðgang að rörum og lagnaleiðum og þ.a.l. samkeppni í uppbyggingu ljósleiðaraneta með slíkum aðgangi. Hér á landi hefur slíkur aðgangur ekki verið mikið nýttur, enn sem komið er a.m.k. Þá var hinn markaðsráðandi aðili í Portúgal varla farinn af stað með ljósleiðaravæðingu á árinu 2016 á meðan ljósleiðaravæðing Mílu hefur verið mjög mikil síðustu árin og er orðin verulega umfangsmikil, eða rétt tæp 50% í árslok 2020.

Auk þess hefur Míla yfir að ráða nánast landsdekkandi koparneti, þó gera megi ráð fyrir að félagið leggi hluta af því niður á líftíma greiningarinnar. Að mati PFS verður það þó á svæðum þar sem félagið hefur þegar lagt ljósleiðaranet eða hefur langtímayfirráð yfir slíku neti. Þó má búast við því að Míla leggi niður eitthvað af koparnetum í mjög fámennum og dreifbýlum svæðum, þar sem annar aðili hefur lagt ljósleiðaranet og félagið hefur ekki eða hyggst ekki leggja ljósleiðaranet samhliða slíku neti. Að mati PFS verður slík niðurlagning mjög óveruleg í heildarsamhenginu. Auk þess hefur Míla sett bitastraumsbúnað sinn á nánast öll þessi litlu sveitanet.

Það var niðurstaða PFS að samkeppnisaðstæður í þeim sveitarfélögum sem lítil eða engin samkeppni ríkir annars vegar og í þeim sveitarfélögum sem meiri samkeppni ríkir hins vegar séu ekki nægilega ólíkar hér á landi til að réttlæta landfræðilega aðgreinda markaði á líftíma greiningarinnar, hvað sem síðar kann að verða.

Míla vísar til málsgreinar 364, þar sem fram kom að í skýrslu BEREC frá 2018 um landfræðilega greiningu væri gerð grein fyrir ástæðum aukins vægis landfræðilegra greininga á mörkuðum 3a og 3b. Megin ástæðan væri annars vegar sögð tengjast útbreiðslu á næstu kynslóðar netum (t.d. ljósleiðaranetum), bæði fyrrum einkaréttaraðilanna og keppinauta þeirra, og hins vegar upptaka á kvaðasettum aðgangi að fjarskiptaþjónustum. Síðargreind ástæðan ætti fyrst og fremst við á markaði 3b. Taldi BEREC að þar sem þessi þróun myndi halda áfram myndi vægi landfræðilegra greininga aukast enn frekar í framtíðinni.

Að mati Mílu ætti PFS að fara sömu leið og gert væri víðast hvar í Evrópu og leggja áherslu á landfræðilega greiningu. Hins vegar yrði aldrei mögulegt í svo fámennu landi sem Ísland

væri að krefjast þess að þrjú mismunandi net næðu til hvers heimilis. Hér væru tvö net sem næðu til langstærsta hluta þjóðarinnar.

Afstaða PFS
PFS lagði mikla áherslu á landfræðilega greiningu að þessu sinni og vísast til ítarlegrar umfjöllunar þar að lútandi í köflum 5-7 í frumdrögunum (nú viðauka A og A-1). Það þekkist víða í Evrópu að ítarleg landfræðileg greining hafi ekki leitt til aðgreindra landfræðilegra markaða, heldur aðeins mismunandi kvaða, eða jafnvel engra landfræðilegra ráðstafana. PFS er ekki að segja að aðgreining landfræðilegra markaða kunni ekki undir nokkrum kringumstæðum að koma til síðar hér á landi þótt aðeins verði um tvö net að ræða. En til þess þurfa að vera sterkar vísbendingar um að samkeppnisaðstæður séu verulega mismunandi milli markaða. Algengt er í Evrópu að fyrsta skrefið í slíkri vegferð sé að byrja á því að kveða á um mismunandi kvaðir.

Míla vísar til málsgreinar 365, þar sem fram kemur að í ofangreindri skýrslu BEREC frá 2018 væri gerð grein fyrir megin ástæðum mismunandi samkeppnisaðstæðna milli svæða. Varðandi markað 3a þá væri ástæðan fyrst og fremst útbreiðsla næstu kynslóðar neta keppinauta markaðsráðandi aðila (t.d. í formi ljósleiðara eða kapalkerfa). Ennfremur að markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila í heildsölu og/eða smásölu hefði lækkað og væri farin að ná undir tiltekin mörk (oftast miðað við 40% eða 50%). Varðandi markað 3b væru sömu ástæður nefndar, auk upptöku kvaðasetts aðgangs að heildsöluþjónustum á markaði 3a.

Míla benti á að engin umfjöllun væri í frumdrögunum um mögulega sameiginlega markaðsráðandi stöðu GR og Mílu.

Afstaða PFS
Miðað við þá niðurstöðu PFS að telja að staðganga sé ennþá til staðar hér á landi milli kopar- og ljósleiðaraneta og að ekki þykir tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum benda aðstæður á umræddum mörkuðum ekki til þess að um sameiginlega markaðsráðandi stöðu Mílu og GR geti verið að ræða. Þess vegna var ekki lagt í það flókna og tímafreka verk.

Míla vísar til málsgreinar 370, þar sem fram kemur að eftir að hafa greint landssvæðin væri næsta skref vanalega að flokka þau svæði saman þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu. Yfirleitt væru svæðin þá flokkuð í samkeppnissvæði annars vegar og svæði þar sem ekki ríkti samkeppni hins vegar. Mismunandi viðmið gætu verið notuð fyrir slíka flokkun. Á markaði 3a væri algengast að notast væri annars vegar við það viðmið að tiltekinn fjöldi keppinauta hins markaðsráðandi aðila væri búinn að breiða út eigin innviði umfram tiltekin mörk og hins vegar að markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis væri komin undir tiltekin mörk í smásölu. Það sama mætti segja um markað 3b, en þar væri að auki algengt að viðhafa viðmið um fjölda keppinauta hins markaðsráðandi aðila. Það þyrftu þá yfirleitt að vera „marktækir“ keppinautar sem næðu t.d. 10-15% markaðshlutdeild að lágmarki. Í umræddum ríkjum hefði útbreiðsluskilyrðið verið allt frá 20-75% (oftast þó á milli 50% og

75%). Þá væri viðmiðið fyrir markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis ýmist 40% eða 50%.

Míla benti á að PFS hefði valið að setja ströngustu skilyrði í öllum viðmiðum sínum um hvenær bæri að aflétta kvöðum á félagið. Einnig hefði PFS valið að tengja markaðshlut Símans á smásölumarkaði internets við markaðshlut Mílu á heimtaugamarkaði. Míla hefði enga stjórn á því hvort eða hvenær Síminn næði samningum við GR og/eða Tengir um bitastraumsþjónustu félagsins. Þannig gæti Míla verið með smávægilegt hlutfall heimtauga og/eða bitastraumsþjónustu í sveitarfélagi en samt verið með allar kvaðir á þeim markaði einfaldlega vegna þess að Síminn væri með 40% markaðshlut í interneti. Sú staðreynd að Míla væri heildsölufyrirtæki með EoI jafnræðiskvaðir á grundvelli sáttar við SE ætti að þýða að ekki ætti að þurfa að tengja kvaðir við markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði heldur aðeins við markaðshlutdeild Mílu.

Míla teldi að á stórum svæðum á landsbyggðinni sæju þjónustuaðilar sér ekki hag í að bjóða eigin netþjónustu. Ástæðan væri einfaldlega að staðirnir væru svo litlir að þeir bæru ekki marga netrekendur með eigin búnað (í raun markaðsbrestur). Á slíkum stöðum mætti því búast við að Míla væri með háa markaðshlutdeild en um leið mikinn kostnað við þjónustuna. Slíkir staðir leiddu til þess að markaðshlutdeild Mílu á landsvísu gæti verið há á sama tíma og markaðshlutdeild á þeim svæðum þar sem hagnaðarvon væri mest, væri lág. Þessi fyrirhugaða ákvörðun leiddi til þess að Míla neyddist til að draga sig út úr þjónustu við slík svæði til að geta tekið þátt í samkeppni á samkeppnissvæðum, þar sem mesti hagnaðurinn væri. Annað gæti haft alvarlegar afleiðingar fyrir fyrirtækið.

Afstaða PFS

Í frumdrögum sínum taldi PFS eðlilegt að miða við 75% útbreiðslu neta annarra en Mílu sökum þeirrar staðreyndar að almennt þekkist það ekki á Íslandi að fleiri en eitt net keppinautar Mílu sé til staðar. PFS hyggst ekki breyta því viðmiði. Hins vegar lagði PFS til í auka samráði því sem efnt var til í lok október 2020 að færa viðmið vegna smásöluhlutdeildar Símans í 50% í stað 40% og að sleppa því skilyrði á markaði 3a er snéri að tiltekinni markaðshlutdeild Mílu. Það er alþekkt framkvæmd í Evrópu að miða við markaðshlutdeild smásöluarms lóðrétt samþættra fyrirtækja eða samstæðna. Miðað við gögn sem PFS hefur undir höndum ríkir verulegt samræmi milli markaðshlutdeilda Mílu og Símans á hinum ýmsu svæðum. Meðal atriða sem PFS horfði til vegna þessarar breytingar var að Síminn náði samningum við GR eftir að frumdrögin fóru í samráð, auk þess sem meira meðalhóf er fólgið í þeim breytingum. Þetta leiddi til þess að fleiri sveitarfélög lenda nú á svæðinu með meiri samkeppni, þar sem vægari kvaðir munu gilda eða 17 á hvorum markaði í stað 6 á markaði 3a og 7 á markaði 3b í frumdrögunum.

Þá ítrekar PFS að í umræddu auka samráðsskjali lagði PFS til að ekki yrði lögð kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum félagsins á viðkomandi heildsölumörkuðum, heldur yrði kvöðin um eftirlit með gjaldskrá útfærð í formi efnahagslegs hermiprófs (ERT). Þetta ætti að veita Mílu meira svigrúm til að sinna þjónustu á landsbyggðinni og breiða út ljósleiðaranet þar.

Míla vísar til málsgreinar 371, þar sem fram kemur að í umræddri skýrslu BEREC frá 2018 hefði komið fram að flestar fjarskiptaeftirlitsstofnanir hefðu tekið vænta framtíðarþróun með

í reikninginn við útfærslu landfræðilegra ráðstafana. Hefði þá bæði verið horft til væntrar þróunar markaðshlutdeildar og væntrar þróunar útbreiðslu næstu kynslóðar neta, þ.m.t. ljósleiðaraneta.

Míla teldi að PFS hefði ekki farið eftir þessum leiðbeiningum, þ.e. engin tilraun virtist gerð til að spá fyrir um þróun viðkomandi markaða á líftíma greiningarinnar. Öll umfjöllun PFS virtist miðuð við stöðuna um mitt ár 2019 og um ár fyrir þann tíma, þ.e. líta einungis til fortíðar. Hvergi virtist vera gerð alvöru tilraun til að taka inn þær breytingar sem vitað væri að myndu eiga sér stað á næstu 1-2 árum, t.d. hvaða áhrif niðurlagning talsímakerfisins (PSTN), hraði og skipting ljósleiðaravæðingar eða uppbygging fjarskiptafélagana á 5G kerfum myndu hafa. PFS virtist einnig telja að þau áform Mílu að leggja niður stóran hluta koparkerfisins á lífstíma greiningarinnar hefðu ekki áhrif á niðurstöðu greiningarinnar heldur virtist telja að öll áhrif af því kæmu ekki fram fyrr en eftir líftíma greiningarinnar eða skiptu einfaldlega ekki máli.

Síðustu markaðsgreiningar á þessum mörkuðum hefðu verið á árunum 2007 og 2014. Reynslan sýndi því að búast mætti við að líftími þessarar greiningar yrði 6-7 ár hið minnsta. Míla gæti ekki séð að PFS hefði sett fram nein rök eða gögn fyrir þessari afstöðu sinni og teldi því að PFS þyrfti að bæta við ítarlegri greiningu á þessum þáttum og bæta verulega röksemdafærslu sína af hverju stofnunin teldi að ekkert af þessum atriðum hefði áhrif á greininguna.

Afstaða PFS

PFS freistaði þess að spá fyrir um þróun útbreiðslu fjarskiptaneta og markaðshlutdeilda í frumdrögum sínum. Slíkar spár eru oft erfiðleikum bundnar og velta á ýmsum óvissuþáttum. Eftir að frumdrögin fóru í samráð þann 30. apríl 2020 hafa ýmsar vendingar átt sér stað á umræddum mörkuðum. Meðal annars hefðu Síminn og GR náð samningum um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti GR sem hófst seint í ágúst 2021 og hafa félögin komið sér saman um líklegan fjölda viðskiptavina Símans á neti GR, ásamt því sem félögin hafa lagt mat á það hve margir af þeim viðskiptavinum munu koma af neti Mílu og hve margir eru þegar á neti GR og kæmu því til Símans frá öðrum fjarskiptafyrirtækjum sem fyrir væru á neti GR.

PFS hefur aflað ítarlegra gagna frá fjarskiptafyrirtækjum eftir að framangreindu samráði lauk þann 10. júlí 2020 og mun stofnunin uppfæra spá sína um líklega þróun útbreiðslu fjarskiptaneta og markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar í uppfærðum ákvörðunardrögum (nú viðauki A). PFS bendir þó á að í kjölfar auka samráðsins hyggst PFS árlega uppfæra lista yfir þau sveitarfélög sem falla skulu undir svæði með meiri samkeppni og þar með vægari kvaðir. Er slík aðferðarfræði mun nákvæmari en spár um líklega þróun í framtíðinni.

Líftími þeirrar greiningar sem nú er til endurskoðunar hefur verið of langur og gerir PFS ekki ráð fyrir að líftími þeirrar greiningar sem nú er til meðferðar verði lengri en 3 ár, þar sem mikil gerjun hefur verið á umræddum mörkuðum á síðustu misserum og er þess vænst að hún haldi áfram á næstu misserum. Líftími greiningarinnar getur orðið styttri en 3 ár ef verulegar breytingar verða á markaðnum á næstu misserum, sem ekki er útilokað. PFS er nú í fyrsta skipti að framkvæma ítarlega landfræðilega greiningu og hefur stofnunin undanfarin misseri safnað upplýsingum og byggt upp landfræðigrunn sem PFS styðst við í þessa greiningu. PFS

gerir ráð fyrir því að það muni ekki taka langan tíma að uppfæra slíka greiningu reglulega eftir því sem grunnurinn er uppfærður.

Í uppfærðum drögum mun PFS að mestu miða við tölfræðigögn frá áramótum 2020/2021 og í ýmsum tilvikum miða við nýrri tölur og gögn, sem stofnunin hefur aflað nýlega. PFS hefur í uppfærðum drögum tekið meira mið en í frumdrögunum af þeim þáttum sem Míla nefnir hér að ofan, þ.e. niðurlagningar PSTN talsímakerfisins, áformum Mílu um útfösun koparkerfisins, væntrar ljósleiðaravæðingar og uppbyggingu á 5G kerfum.

Míla vísar til málsgreinar 378, þar sem fram kemur að algengustu viðmiðin við val á mögulegum samkeppnissvæðum væru annars vegar tiltekin lágmarksútbreiðsla neta ákveðins fjölda keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila annars vegar og hins vegar að smásöluhlutdeild hins mögulega markaðsráðandi aðila sé komin undir tiltekin mörk, sem almennt eru 40% eða 50%

Míla teldi að PFS tæki ekki tillit til þeirra aðgerða sem þegar hefðu verið gerðar til að tryggja að fjarskiptafélög hefðu jafnan aðgang að kerfum Mílu þannig að Míla gæti ekki mismunað gagnvart tengdum aðilum. Þannig væri ekkert tillit tekið til þess, í greiningu þessari, að félagið væri sjálfstætt starfandi heildsölufyrirtæki með sjálfstæða stjórn þar sem meirihluti stjórnarmanna, þar á meðal stjórnarformaður, væri óháður Símanum.

Míla teldi því að ekki ætti að miða við markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði þegar skoðuð væri aflétting kvaða á Mílu. Síminn hefði tilkynnt um niðurlagningu talsímakerfisins (PSTN). Í útreikningi á markaðshlutdeild Símans/Mílu væru um [...] heimtaugar sem hefðu engan gagnaflutning. Það mætti búast við að þessar heimtaugar hyrfu, auk samsvarandi [...] koparheimtauga sem Vodafone leigði. Það væri sterk vísbending um að þetta væri nú þegar að eiga sér stað, þar sem heimtaugum hjá Mílu fækkaði stöðugt. Stór hluti þeirra væru einmitt heimtaugar sem væru strípaðar, þ.e. án gagnaflutnings.

Afstaða PFS

PFS mótmælir því að hafa ekkert tillit tekið til þess að jafnræðiskvöð hvíli á félaginu, bæði af hálfu PFS og samkvæmt sátt Símasamstæðunnar og SE. Í köflum 10.3 og 11.3 í frumdrögunum var fjallað um gildandi kvaðir og í köflum 10.4 og 11.4 var lagt mat á áhrif kvaðanna á viðkomandi mörkuðum. Í ljósi þeirra viðamiklu mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem greind voru á viðkomandi mörkuðum, sbr. kafla 10.2 og 11.2 í frumdrögunum, taldi PFS ekki nægja að leggja aðeins á Mílu aðgangskvöð og jafnræðiskvöð.

Það sama má segja um sátt Símasamstæðunnar og SE sem kveður á um sjálfstæða stjórn Mílu. Það eitt dugar ekki til þess að unnt sé að komast að þeirri niðurstöðu að aðgangskvöð og jafnræðiskvöð sé fullnægjandi.

Þar sem Míla væri dótturfélag Símans og í 100% eigu Símans telur PFS eðlilegt að miða val á mögulegum samkeppnissvæðum m.a. við markaðshlutdeild Símans. Það er í samræmi við hina sameiginlega afstöðu BEREC frá 2014 um landfræðilegar greiningar og framkvæmdina annars staðar í Evrópu. PFS bendir á að í auka samráðsskjali sem fór í samráð í lok október 2020 lagði PFS til að viðmiðunarmörk vegna markaðshlutdeildar Símans á smásölustigi yrði 50% í stað 40% eins og frumdrögin gerðu ráð fyrir. Við þá breytingu, og þá breytingu að miða

ekki við tiltekna markaðshlutdeild Mílu, fjölgaði þeim sveitarfélögum sem féllu undir svæði þar sem meiri samkeppni er talin ríkja, eins og áður greinir.

Þá hefur PFS í uppfærðum ákvörðunardrögum (viðauki A) fjallað enn frekar um möguleg áhrif niðurlagningar PSTN talsímakerfisins, ásamt öðrum þáttum sem áhrif geta haft á spár um þróun markaðshlutdeildar Mílu og annarra aðila á viðkomandi mörkuðum á líftíma greiningarinnar.

6 Landfræðileg skilgreining heildsölumarkaðar fyrir staðaraðgang með fasttengingu (Markaður 3a)

6.1 Almennt

Míla vísaði til málsgreinar 381, þar sem fram kom að meta skuli raunverulegar samkeppnisaðstæður sem endurspeglast í markaðshegðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. að því er varðar verðlagningu þeirra og þjónustuframboð, og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild og útbreiðslu neta. Til að geta greint sérstaka landfræðilega markaði þyrftu því að liggja fyrir sannfærandi vísbendingar, er vörðuðu bæði formgerð viðkomandi markaðar og hegðun markaðsaðila, um að samkeppnisaðstæður væru þar umtalsvert frábrugðnar samkeppnisaðstæðum á öðrum svæðum.

Míla segir að samkeppnisaðstæður á höfuðborgarsvæðinu séu ekki með nokkru móti sambærilegar stöðum úti á landi án samkeppni eins og PFS virtist telja.

Afstaða PFS
PFS komst að þeirri niðurstöðu í frumdrögum sínum að samkeppnisaðstæður væru vissulega eitthvað mismunandi milli þeirra sveitarfélaga sem falla undir svæði með litla eða enga samkeppni annars vegar og undir svæði þar sem meiri samkeppni ríkir hins vegar. Eftir ítarlegt mat komst PFS hins vegar að þeirri niðurstöðu að raunverulegar staðbundnar samkeppnisaðstæður á heildsölu- og smásölustigi væru ekki umtalsvert frábrugðnar milli þessara tveggja svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, en þó nægilega frábrugðnar til að réttlæta mismunandi kvaðir.

Þessu til frekari stuðnings er vísað til kafla 6 og 7 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og svara hér síðar í þessum kafla og kafla 7 í skjali þessu.

6.2 Útbreiðsla neta, útbreiðsluáform og nettilhögun

Míla vísaði til málsgreinar 396, þar sem fram kemur að koparnet Mílu sé landsdekkandi til allra lögheimila og fyrirtækja í landinu eftir að hafa verið byggt upp yfir aldarlanga sögu ríkisrekstrar símkerfis landsins. Eftir að einkarétti hefði verið aflétt hefði koparkerfið einnig verið endurbætt og endurnýjað til að geta annað aukinni eftirspurn fyrir gagnaflutning, fyrst vegna upphringisambanda um mótöld, svo ADSL og VDSL í kjölfar þess. Ljósleiðaranet hefðu náð umtalsverðri útbreiðslu á því sem yrði að telja frekar fáum árum. Í heild væru um 81% lögheimila með aðgang að ljósleiðaraneti en útbreiðsla til fyrirtækja væri einnig mikil.

Míla benti á að fyrirtækið væri að leggja niður hið landsdekkandi koparnet og á mörgum stöðum myndi ekkert net frá Mílu koma í staðinn. Míla teldi því ekki rétt að gera ráð fyrir að Míla hefði landsdekkandi net á líftíma greiningarinnar enda færi staðföngum fjölgandi þar sem Míla ætti ekki heimtaug.

Afstaða PFS
Það er ljóst að koparheimtaugum í notkun hefur fækkað töluvert á síðustu árum. Þær voru um 114.000 í árslok 2016 en voru orðnar um 58.000 í árslok 2020. Í árslok 2020 voru ljósleiðaratengingar í notkun hjá Mílu um 32.500. Mikill meirihluti heimtauga Mílu í notkun er því ennþá koparheimtaugar eða 64%, þótt munurinn minnki töluvert hratt. Á sama tíma hefur ljósleiðaraheimtaugum fjölgað verulega á síðustu árum, bæði í eigu Mílu og annarra aðila á borð við GR, Tengi og Snerpu. Ljósleiðaratengingum Mílu mun t.a.m. fjölga um hér um bil 10.000 á árinu 2020 og náðu þær til um 77.000 rýma í lok árs 2020, þar af um 64.000 á höfuðborgarsvæðinu. Vegna misræmis í útbreiðslutölum Mílu er líklegt að raunveruleg ljósleiðaraútbreiðsla Mílu geti verið nokkuð umfangsmeiri en ofangreindur tölur segja til um. Gerir félagið ráð fyrir áframhaldandi öflugri uppbyggingu ljósleiðaratenginga á næstu árum, þótt félagið hefði ekki getað, í október 2020, veitt PFS sundurliðaðar útbreiðsluspár fyrir árin 2021, 2022 og 2023, hvað þá spár eftir einstökum sveitarfélögum, þrátt fyrir ítrekaðar ávirðingar Símasamstæðunnar um skort á framtíðarspám hjá PFS um útbreiðslu neta. Þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir PFS höfðu upplýsingar þessar ekki borist frá Mílu í lok apríl 2021, ekki einu sinni fyrir væntanlega útbreiðslu á árinu 2021. Míla birti útbreiðsluáætlun sína fyrir PFS að lokum um miðjan júní 2021. Þá hefur Míla verið að kaupa upp eða leigja til langs tíma fjölda staðbundinna neta af sveitarfélögum, sem lögð hafa verið með ríkisstyrkjum, eða leggja slík net gegn ríkisstyrkjum.

Í svörum Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 7. september 2020, kemur fram áætlun félagsins um niðurlagningu kopars á næstu 10 árum. Míla hefur nú kynnt fjarskiptafyrirtækjum þessa áætlun. Fram kom að áætlunin væri ennþá háð mörgum óvissuþáttum og Míla hefði ekki gert spá um fjölda tengdra koparheimtauga næstu árin. Áformunum væri í dag skipt í þrjá megin fasa, þ.e. á næstu 5 árum væri um að ræða staði þar sem ljósleiðaravæðing væri komin af stað, hún langt komin eða búin. Þetta ætti við um allt dreifbýli (Ísland ljóstengt verkefni), höfuðborgarsvæðið og þéttbýlisstaði sem ofangreind lýsing ætti við um. Á næstu 5-7 árum væri um að ræða staði þar sem ljósleiðaravæðing væri hafin og skýr áform væru til staðar. Þetta ætti við um fjölmarga þéttbýlisstaði utan höfuðborgarsvæðisins. Á næstu 7-10 árum væri svo um að ræða þéttbýlisstaði þar sem ljósleiðaravæðing væri í dag komin stutt á veg, ný hús tengd ljósleiðara en engin skýr framkvæmdaáætlun væri til staðar. Þá kom fram að umrædd áfangaskipting væri með fyrirvara og myndi taka mið af framvindu ljósleiðaravæðingar og 5G væðingar landsins.

Að ofangreindu virtu er ljóst að kopartengingum í notkun hjá Mílu hefur farið verulega fækkandi á undanförnum árum, en ljósleiðaratengingum félagsins í notkun hefur einnig fjölgað mikið á sama tíma, ásamt því sem útbreiðsla ljósleiðaraneta félagsins hefur aukist verulega. Má búast við áframhaldandi þróun í þessa átt á líftíma greiningarinnar. Framangreind áætlun um útfösun koparkerfis Mílu er mjög almenn og gróf, auk þess sem hún er sett fram með fyrirvörum. PFS telur að Míla muni áfram hafa nánast landsdekkandi heimtauganet, sem mun samanstanda af bæði ljósleiðaratengingum og kopartengingum, á líftíma greiningarinnar. Eins og áður segir hefur Míla verið að kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirráð yfir hinum ýmsu staðbundnu ljósleiðaranetum, sem byggð hafa verið upp af hálfu sveitarfélaga í hinum dreifðari byggðum með aðstoð ríkisstyrkja í gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“, eða að leggja slík net gegn ríkisstyrkjum.

PFS gerir ráð fyrir að á líftíma greiningarinnar muni Míla fyrst og fremst loka kopartengingum þar sem félagið hefur þegar ljósleiðaratengt eða tryggt sér langtímayfirráð

yfir ljósleiðaraheimtaugum. Muni Míla ekki eiga eða vera með langtímayfirráð yfir ljósleiðaratengingum á einhverjum svæðum í lok líftíma greiningarinnar, verður það að mati PFS fyrst og fremst á fámennum og dreifbýlum svæðum, sem ekki muni hafa áhrif á heildarniðurstöðu greiningar þessarar.

Míla vísaði til málsgreinar 397, þar sem fram kæmi að Míla hefði á undanförnum árum byggt upp umfangsmikið aðgangsnet með PON ljósleiðarahögun og tryggt sér aðgang að ljósleiðurum annarra þar sem fyrirtækið setti upp GPON búnað til virkrar aðgangsþjónustu. Þá hefði Míla verið að kaupa upp eða leigja hin ýmsu staðbundnu ljósleiðaranet í dreifbýli sem byggð hefðu verið upp á síðustu árum með fjárframlögum frá fjarskiptasjóði, og einnig í þéttbýli eins og Gagnaveitu Skagafjarðar, sem m.a. hefði byggt upp ljósleiðaranet á Sauðárkróki. Ekki væri ólíklegt að slík uppkaup af hálfu Mílu myndu halda áfram á líftíma greiningarinnar. Míla veitti auk þess GPON þjónustu á nánast öllum öðrum staðbundnum ljósleiðaranetum landsins (nema neti GR). Míla starfaði því í flestum sveitarfélögum landsins á sviði aðgangs um ljósleiðara. Í undirmálsgrein 82, undir ofangreindri málsgrein, væri svo upptalning á fjölda staðbundinna neta sem Míla hefði keypt upp, leigt til langs tíma eða byggt upp með ríkisstuðningi.

Míla benti á að skilja mætti þessa upptalningu í undirmálsgrein 82 sem svo að um væri að ræða heildstæð net í viðkomandi sveitarfélögum. Það væri ekki rétt heldur væri um að ræða dreifbýlistengingar í þessum sveitarfélögum. Í flestum tilvikum væru netin mjög lítil eða aðeins með nokkra tugi staðfanga. Í upptalningu í tilvísunni væri nokkuð af röngum upplýsingum. Rangt væri að Míla hafi keypt, leigt eða lagt með stuðningi sveitarfélags sveitakerfi í Hvalfjarðarsveit og Skaftárhreppi. Í Langanesbyggð væri um að ræða 17 staðföng og því aðeins mjög lítinn hluta sveitarfélagsins. Míla hefði upplýst Hvalfjarðarsveit að félagið myndi falla frá tilboði sínu vegna þeirra kvaða sem PFS hefði sett fram í þessum drögum að ákvörðun. Míla kannaðist ekki við að hafa keypt net Skaftárhrepps enda hefði ljósleiðari í sveitarfélaginu hingað til verið lagður af Laka, Orkufjarskiptum, Hrafnhóli og Mílu. Míla hefði eignast ljósleiðara á Borgarfirði Eystra. Markaðsgreiningin myndi hafa áhrif á áform Mílu um að kaupa fleiri sveitanet. Míla veitti ekki þjónustu á neti Líf í Mýrdal enda hefði félagið ekki fengið aðgang að kerfinu.

Afstaða PFS

Með tölvupósti Mílu til PFS, dags. 4. janúar 2021, sagðist Míla vera með ljósleiðaraheimtaugar í Skaftárhreppi. PFS mun hins vegar leiðrétta umfjöllun í undirmálsgrein 82 í frumdrögunum þannig að net Hvalfjarðarsveitar verður ekki talið til staðbundinna neta sem Míla hefur keypt, lagt með ríkisstuðningi, leigt til langs tíma eða lagt með fjárstuðningi viðkomandi sveitarfélags. Hins vegar mun net Borgarfjarðar eystri bætast við sem net sem Míla hefur keypt, en það sveitarfélag tilheyrir nú sameinuðu sveitarfélagi Múlaþings.

PFS hefur því upplýsingar um að Míla hafi keypt eftirtalin 16 staðbundin net upp að hluta eða öllu leyti, leigt þau til langs tíma, gert kaupleigusamning um eða lagt þau með fjárstuðningi viðkomandi sveitarfélags eða fjarskiptasjóðs. Umræddar tengingar eru um 1.600 talsins af rúmlega 6.000 ljósleiðaratengingum í dreifbýli landsins: Akrahreppur, Akraneskaupstaður (dreifbýli), Blönduósbær (dreifbýli), Borgarfjarðarhreppur, Fjarðabyggð, Grímsnes- og

Grafningshreppur, Grundafjarðarhreppur, Húnaþing vestra, Mosfellsbær (dreifbýli), Rangárþing eystra, Reykjavík (dreifbýli), Skaftárhreppur, Skagabyggð, Skagafjörður, Snæfellsbær, Sveitarfélagið Skagaströnd. Í eftirfarandi 7 staðbundnu netum til viðbótar er síðan blandað eignarhald heimtauga eða Míla leigir heimtaugakerfi annarra til langs tíma og sér um rekstur þess: Strandabyggð, Súðavíkurhreppur, Svalbarðshreppur og dreifbýli Langanesbyggðar, Vesturbyggð, Vogar (dreifbýli) og Grindavík (dreifbýli). Samtals eru þetta því 23 staðbundin net.

Þar að auki veitir Míla GPON þjónustu og gjaldfærir heimtaugina fyrir eiganda netsins fyrir neðangreind 18 staðbundin net: Ásaljós, Fjarskiptafélag Skeiða- og Gnúpverjahrepps, Rangárljós, Húnanet, Orkufjarskipti, Ljósfesti, Hrunaljós, Dalaveitur, Vopnafjarðarljós, Snerpa, Leiðarljós, Flóaljós, GR (Árborg og Borgarbyggð), Fjarðabyggð (hluti netsins), Bláskógaljós, Hrafnshóll, Ljósleiðari Borgarbyggðar og Skaftárljós. Að lokum veitir Míla GPON þjónustu yfir 10 staðbundin net, en gjaldfærir ekki fyrir heimtaugina fyrir eiganda viðkomandi nets. Þau eru: Tengir, Eyja- og Miklaholtshreppur, Helgafellssveit, Fjarskiptafélag Reykhólahrepps, Hitaveita Drangsness, Ljóspunktur, Fjarðabyggð, Gagnaveita Hornafjarðar, Hótel Laki og Hvalfjarðarsveit. Samtals eru þetta 51 staðbundin net sem Míla á, leigir, kemur að einhverju leyti að rekstri á eða veitir bitastraumsþjónustu um. PFS reiknar með að þessi þróun haldi eitthvað áfram á líftíma markaðsgreiningar þessarar, þannig að fleiri staðbundin net verði eign Mílu eða að félagið leigi þau.

Míla segir að frumdrög PFS að markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum myndi hafa áhrif á áform Mílu um að kaupa fleiri sveitanet. Í kjölfar auka samráðs er efnt var til í lok október 2020 ákvað PFS að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaranet Mílu og leggja þess í stað á kvöð um að Símasamstæðan uppfylli efnahagslegt hermipróf (ERT). PFS telur að sú breyting auki sveigjanleika í verðlagningu innan samstæðunnar. Því er ekki ólíklegt að slík uppkaup, langtímaleiga eða uppbygging með fjárstyrkjum frá sveitarfélögum haldi áfram á líftíma greiningarinnar, enda erfitt fyrir sveitarfélög að standa í slíkum rekstri, enda ekki hluti af lögbundnum hlutverkum eða kjarnastarfsemi sveitarfélaga. Þess utan gerir PFS ráð fyrir því að Míla muni í stórum stíl ljósleiðaravæða byggðarkjarna á landsbyggðinni á viðskiptalegum forsendum, með eða án aðkomu sveitarfélaga eða íbúa umræddra byggðarkjarna.

Míla vísaði til málsgreina 399-401, þar sem fram kemur að í lok árs 2019 hefði ljósleiðarakerfi GR náð til um 102.000 heimila og fyrirtækja af um 140.000 þúsund heimilum og 15.000 fyrirtækjum í landinu. Í áætlunum sínum gerði GR ráð fyrir að net fyrirtækisins næði til um 128.000 heimila og fyrirtækja við lok árs 2020 og um 130.000 við lok 2021. Net Tengis næði til rúmlega 9.000 heimila og fyrirtækja og gerði fyrirtækið ráð fyrir að auka útbreiðslu sína og net þess myndi ná til um 11.000 aðila í árslok 2020 og tæp 12.000 í árslok 2021.

Í máli Mílu kom fram að samkvæmt gögnum félagsins þá hafði Tengir lagt til um 10.000 heimila og fyrirtækja um mitt ár 2019. Míla teldi að stærð kerfis Tengis væri vantalin í greiningunni, bæði landfræðilega og varðandi fjölda heimila og fyrirtækja sem það næði til.

Samkvæmt þessu yrðu þessi tvö fyrirtæki með um 140.000 heimili og fyrirtæki í árslok 2021. Þetta gerði um 92% útbreiðslu. Auk þess yrðu sveitanet og aðrir en Míla með 2-4%. Eftir stæðu þá um 10.000-15.000 heimili og fyrirtæki án ljósleiðara frá öðrum en Mílu. Þrátt fyrir

að Míla gæti aðeins boðið xDSL á stórum svæðum þá teldi PFS ástæðu til að leggja auknar kvaðir á Mílu í stað þess að aflétta þeim. Míla mótmælti þessum áformum PFS.

GR hefði lýst áformum um landsdekkandi ljósleiðaranet sem ætti að vera tilbúið 2025. Míla hefði fengið kynningu á þeim áformum og þau hefðu verið kynnt fyrir SE. PFS ætti að vera kunnugt um þessi áform. Áform GR segja útbreiðslu upp á 153.000 árið 2025 sem væri líftími greiningarinnar.

Afstaða PFS

Í svörum GR, dags. 22. október 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 8. og 9. október sl., kom m.a. fram að tengingar félagsins yrðu um 112.000 í árslok 2020, [...] í árslok 2021, [...] í árslok 2022 og [...] í árslok 2023. Þessar tölur væru háðar töluverðri óvissu og þá stefndi GR að því að [...], sem gæti hækkað þessar tölur á markaði 3b. GR vill meina að rými á landinu séu [...] á árinu 2020, þ.e. [...] heimili og [...] fyrirtæki. Míla telur eins og að framan greinir að rými hafi verið samtals [...] á landinu í árslok 2019, þar af [...] heimili. Þarna munar nokkru, eða um [...] á fjöldatölum Mílu og GR varðandi heimili og fyrirtæki í landinu.

Í svari Mílu, dags. 25. nóvember 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 17. nóvember s.á., telur Míla að heimili landsins séu [...] og raunveruleg fyrirtæki um [...]. Samtals [...]. Skráð „rými“ Mílu væru þó [...], en félagið teldi ekki rétt að miða við fjölda skráðra rýma á hverjum tíma til að áætla hve stórir markaðir 3a og 3b væru, sérstaklega ekki varðandi fyrirtækjamarkað. Það gætu verið mörg fyrirtæki í hverju rými og eitt fyrirtæki gæti verið með mörg rými undir sinn rekstur. Skráning Mílu væri oft með auka skráningum, t.d. vegna mögulegra lyftusíma eða öryggiskerfa. Í stað þess að vera að telja fjölda rýma þá væri mun nær að PFS myndi draga saman fjölda raunverulegra tenginga í notkun á hverju svæði fyrir sig. Fjarskiptafyrirtæki í smásölu væru full fær um að útvega PFS þessar upplýsingar. Þá kom fram að Míla væri að stríða við sömu óvissu og ónákvæmni og PFS í sínum talningum á rýmum fyrir fyrirtæki. Skráning fasteigna væri á ábyrgð hvers sveitarfélags fyrir sig inn í gagnagrunn Þjóðskrár. Vitað væri að þau gögn hefðu töluvert af villum sem þyrfti að laga. Míla ynni að því að fækka villum í eigin kerfum og endurbæta vinnslu þeirra gagna. Þá gerir Míla ráð fyrir að fjöldi rýma myndi aukast um [...] á árinu næstu árin, og yrðu þá orðin um [...] í árslok 2023.

Að mati PFS var fjöldi rýma á landinu í árslok 2020 163.209 þúsund, en 158.900 af þeim hefðu verið í notkun. Útbreiðsla GR var því um [...] af rýmum á landinu í árslok 2020. Fjöldi nýrra tenginga hjá GR á árunum 2021-2023 er áformaður fremur lítill miðað við uppbygginguna síðustu árin og nær ekki þeim 130.000 tengingum sem Míla nefnir að GR stefni í við árslok 2021, en GR gerir eins og fram kemur hér að framan að útbreiðsla félagsins nái til [...] rýma í lok líftíma greiningarinnar í árslok 2023.

Míla segir að net Tengis hefði í árslok 2019 náð til um 9.000 rýma, en yrði komið í 11.000 í árslok 2020 og 12.000 í árslok 2021. Í svari Tengis, dags. 6. október 2020, við fyrirspurn PFS, kom fram að ljósleiðaranet Tengis hefði náð til [...] rýma þann 1. október 2020. PFS telur að um nokkurt ofmat sé að ræða að hálfu Tengis, því innviðagagnagrunnur PFS, sem byggir á tölum frá Tengi gerir ráð fyrir að útbreiðsla ljósleiðaranets Tengis hafi í árslok 2020 verið um 9.500 rými. Fyrirhugað væri að fjöldi yrði [...] í árslok 2021, [...] í árslok 2022 og [...] í árslok 2023. Þetta var um [...] útbreiðsla í árslok 2020 og eru áformin fremur hófstillt til næstu ára. Samtals náðu ljósleiðaranet GR og Tengis til um [...] rýma á landsvísu í árslok 2020. Eru þetta

um 119.000 rými og áformað er að þau verði tæplega [...] í árslok 2021, en ekki 140.000, eins og Míla nefnir. Þetta yrði ekki 92% útbreiðsla eins og Míla nefnir, heldur um 76%, þegar horft er til þess að árleg fjölgun heildarrýma er áætluð 3.000 á ári.

Í árslok 2020 hafði Snerpa lagt ljósleiðaratengingar til 1.177 rýma í þremur sveitarfélögum á Vestfjörðum, þ.e. í Ísafjarðarbæ, í Bolungarvíkurkaupstað og í Tálknafjarðarhreppi. Reiknar félagið með að tengingar verði gróft á litið orðnar um [...] í árslok 2021, [...] í árslok 2022 og [...] í árslok 2023. Í árslok 2020 hafði Austurljós lagt ljósleiðara til 200-300 rýma á Egilsstöðum, þar sem 60 viðskiptavinir væru í viðskiptum. Áform Austurljóss til næstu ára eru fremur hófleg og munu ráðast af eftirspurn. Þess ber að geta að Míla hefur einnig lagt ljósleiðara á Egilsstöðum eða til rúmlega 600 rýma haustið 2020, auk þess sem Míla haldið áfram ljósleiðarauppbyggingu þar í bæ sumar og haust 2021.

Við þetta bættust svo ljósleiðaranet sveitaneta, en um 6.000 staðföng í hinum dreifðari byggðum hafa fengið ríkisstyrk. Samkvæmt innviðagagnagrunni PFS voru tilbúin staðföng þó aðeins í kringum 3.000. PFS býst við að fleiri bætist við á líftíma greiningarinnar. Míla hefur svo keypt upp fjölda þessara neta eða tryggt sér langtímayfirráð yfir þeim, eða lagt þau gegn ríkisstyrk, þannig að þessi tala minnkar töluvert. Er sú tala a.m.k. 1.600 og býst PFS við því að Míla muni auka hlutdeild sína þar á líftíma greiningarinnar. Því má gera ráð fyrir því að fjöldi tengdra rýma í eigu annarra en Mílu sé um 123.000 í árslok 2020 eða um 75%. Í árslok 2021 yrðu þetta um 128.000 rými eða um 77% útbreiðsla. Míla segir að eftir þetta stæðu eftir um 10.000-15.000 rými án ljósleiðara frá öðrum en Mílu í árslok 2021. Hið rétta er að þau rými yrðu á bilinu 30.000-40.000 miðað við að tölur PFS um fjölda heimila og fyrirtækja séu lagðar til grundvallar, að teknu tilliti til líklegrar íbúafjölgunar á tímabilinu.

Miðað við nýjustu áform frá GR um útbreiðslu ljósleiðaraneta er þess ekki að vænta að félagið muni hafa yfir að ráða landsdekkandi ljósleiðaraneti á líftíma greiningarinnar, og langt frá því ef horft er til útbreiðslu eftir svæðum.

Míla vísaði til málsgreinar 412, þar sem fram kemur að það væri sammerkt með staðbundnum netum sem notið hefðu ríkisstyrkja að þau væru skylduð til að veita opinn aðgang að netum sínum á mörkuðum 3a og/eða 3b, og að aðgangsverð að netum þeirra skyldu byggjast á verðsamanburði. Því væri ljóst að ýmsar kvaðir hvíldu á slíkum netum sem ekki hvíldu á netum aðila sem ekki hefðu hlotið ríkisstyrk eða verið útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Því væri ljóst að minni möguleiki væri á að samkeppnis-vandamál hlytust af rekstri slíkra neta en netum sem kvaðir hvíldu ekki á.

Í máli Mílu kom fram að þetta væru svæði þar sem engar kvaðir ættu að vera á Mílu, þ.e. þau net sem Míla hefði ekki keypt. Á þeim myndi Míla ekki eiga innviðina og óeðlilegt að viðhalda kvöðum á Mílu á slíkum svæðum.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að það verður að sjálfsögðu ekki kvöð á Mílu á markaði 3a vegna ljósleiðaraneta sem ekki eru í eigu eða undir langtímayfirráðum félagsins. Hins vegar gildir kvöð á ljósleiðaranetum í eigu annarra en Mílu á markaði 3b, ef Míla á og rekur bitastraumsbúnað á slíkum netum. Þá verður kvöð á koparnetum Mílu á slíkum svæðum, þar sem slík net eru til staðar. PFS ítrekar að um er að ræða lítil og fámenn net sem ekki skipta

miklu máli í stóra samhengi þessarar markaðsgreiningar. Ef frá eru dregin þau sveitanet sem Míla hefur keypt eða tryggt sér langtímayfirráð yfir má gera ráð fyrir að þau teljist aðeins um 2-3% af heildarfjölda heimtauga í landinu.

Míla vísaði til málsgreinar 413, þar sem fram kemur að nokkur sveitarfélög eða íbúar hefðu ljósleiðaravætt tiltekin svæði án opinberra styrkja, sbr. t.d. Hvalfjarðarsveit, Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Fljótsdalshreppur. Framangreind þrjú sveitarfélög ættu það t.d. sameiginlegt að þau nytu tekna af virkjunum sem staðsettar væru í þeim sveitarfélögum. Míla hefði nú keypt fjarskiptanet Hvalfjarðarsveitar í kjölfar útboðs. Þá hefði fjarskiptafyrirtækið Snerpa, sem starfaði á Vestfjörðum, hafið ljósleiðaravæðingu á Vestfjörðum, m.a. á Ísafirði, í Bolungarvík og í fleiri bæjum og þorpum á svæðinu. Sú uppbygging væri ekki langt komin og ekki væri búist við því að hún næði langt á líftíma greiningar þessarar.

Í máli Mílu kom fram að félagið hefði ekki keypt ljósleiðarakerfi Hvalfjarðarsveitar. Einnig væri net Snerpu mjög vantalið samkvæmt upplýsingum Mílu. Snerpa byði þannig Mílu aðgang að rúmlega 1.000 heimilum yfir ljósleiðara á Vestfjörðum og virtist stefna á að stækka net sitt frekar á næstu árum. Samkvæmt fjölmiðlum hefði Snerpa gert samning við Bolungarvíkurkaupstað um lagningu ljósleiðara í dreifbýli og þéttbýli sem ætti að vera lokið árið 2022. Uppbyggingarsvæði Snerpu á Vestfjörðum næði frá Bolungarvík til Tálknafjarðar og víða væri samningur til staðar milli sveitarfélags og Snerpu. Einnig vantaði umfjöllun um Kapalvæðingu í Reykjanesbæ.

Afstaða PFS

PFS mun leiðrétta það að Míla hefði keypt ljósleiðaranet Hvalfjarðarsveitar. Samningar höfðu tekist milli aðila, en Míla kveðst hafa fallið frá því að skrifa undir vegna þess frummats að markaðsgreiningu þessari sem PFS birti til samráðs þann 30. apríl 2020.

Ljósleiðaranet Snerpu náði til 1.177 rýma í árslok 2020 og áformað er að það nái til um [...] rýma í árslok 2021, [...] í árslok 2022 og [...] í árslok 2023. Flestar tengingarnar eru í Ísafjarðarbæ, en einhverjar í Bolungarvíkurkaupstað, Súðavíkurhreppi, í Vesturbyggð (Bíldudalur) og í Tálknafjarðarhreppi. PFS telur þessa uppbyggingu ekki verulega þegar horft er til landsins alls, eða undir 1%.

Kapalvæðing í Reykjanesbæ starfrækir lítið FTTH ljósleiðaranet þar í bæ sem tilheyrir viðkomandi markaði, ásamt kapalkerfi, sem fellur ekki undir viðkomandi heildsölumarkaði, eins og PFS gerir nánari grein fyrir í uppfærðum frumdrögum (viðauka A) og á öðrum stað í skjali þessu. Ljósleiðaranet félagsins náði til 749 rýma af 8.762 rýmum í Reykjanesbæ í árslok 2020 (8,6%). Viðskiptavinir félagsins um það net voru aðeins [...] í árslok 2020.

Vodafone vísaði til málsgreinar 416 og benti á að ljósdeilar væru víða í hnútpunktum/símstöðvum.

Afstaða PFS

PFS lýsir í nefndri málsgrein þeirri högun neta sem almennt gildir. Þó að í einhverjum tilfellum í ljósheimtauganeti Mílu, þar sem tengingar eru til staðar nálægt

hnútpunkti/símstöðvum, sé ljósdeilir í símstöð og þráður liggi óslitinn þaðan til heimilis eða fyrirtækis, breytir það ekki grundvallarhögun hins almenna ljósheimtauganets Mílu, að það sé byggt með PON högun. Þessi aðstæðubundnu frávik eru undantekningar.

Síminn teldi að það væri óhugsandi að halda því fram að markaðsaðstæður á öllu Íslandi væru nægilega einsleitar til þess að um sama markað væri að ræða. Gilti það án tillits til sölustigs. Eitt mikilvægasta atriðið í rekstri og fjárfestingum ljósleiðarakerfa væri þéttleiki byggðar og fjöldi fjölbýlishúsa. Ef kostnaður væri mismunandi þá væri um að ræða vísbendingu um aðskilda markaði. Að sama skapi væru efnahagslegar forsendur fyrir ljósleiðaralagningu ólíkar. PFS hefði ekki rannsakað þetta.

Af þessum ástæðum væri rétt er að rekja landfræðilega afmörkun á Íslandi og hvaða þýðingu hún hefði fyrir uppbyggingu fjarskiptaþjónustu. Miðað væri við upplýsingar frá áramótum 2018/2019, þar sem allar upplýsingar um sundurliðun íbúa eftir þéttbýli væru ekki tiltækar frá áramótum 2019/2020. Í reynd ætti það ekki að hafa áhrif. Gögnin væru fengin frá Hagstofu og Þjóðskrá.

Heildarfjöldi íbúa landsins hefði verið 356.990 á þessum tímapunkti og heildarfjöldi íbúða 140.600.

Á *höfuðborgarsvæðinu* væru flestir íbúar landsins eða 228.231 og af þeim byggju undir 1% í strjálbýli. Fjöldi íbúða væri 87.934. Hlutfall íbúa á þessu svæði væri 64% af heildaríbúafjölda landsins. Það væri ágreiningslaust að markaðslega og landfræðilega væri svæðið frábrugðið öllum öðrum markaðssvæðum. Hlutfall einbýlishúsa af öllum íbúðum væri 25%. Svæðið væri minnsti landshlutinn. Til þess að vera með starfsemi á smásölustigi og ná viðunandi arðsemi, væri nægilegt að vera með starfsemi á þessum markaði.

Á *Reykjanesi* byggju 27.112 íbúar, þar af 144 í strjálbýli eða um hálft prósent. Fjöldi íbúða væri 9.967. Hlutfall íbúa á þessu svæði væri 8% af heild og væri hlutfall einbýlishúsa 44% af íbúðum á svæðinu.

Á *Vesturlandi* byggju 16.507 íbúar, þar af 15,6% í strjálbýli. Hlutfall íbúa af landinu væri 5% og hlutfall einbýlishúsa væri 60% innan svæðisins.

Á *Vestfjörðum* byggju 6.614 íbúar, þar af 10,4% í strjálbýli. Hlutfall íbúa af landinu væri 2% og hlutfall einbýlishúsa væri 64% innan svæðisins.

Á *Norðurlandi Vestra* byggju 7.676 íbúar, þar af 30,1% í strjálbýli. Hlutfall íbúa af landinu væri 2% og hlutfall einbýlishúsa væri 60% innan svæðisins.

Á *Norðurlandi Eystra* byggju 30.445 íbúar, þar af 11,3% í strjálbýli. Hlutfall íbúa af landinu væri 9% og hlutfall einbýlishúsa væri 51% innan svæðisins.

Á *Austurlandi* byggju 13.059 íbúar, þar af 14,1% í strjálbýli. Hlutfall íbúa af landinu væri 4% og hlutfall einbýlishúsa væri 69% innan svæðisins.

Á Suðurlandi byggju 27.346 íbúar, þar af 20,2% í strjálbýli. Hlutafall íbúa af landinu væri 8% og hlutfall einbýlishúsa væri 73% innan svæðisins.

Af ofangreindu mætti ráða að höfuðborgarsvæðið væri einstakt og ekki líkt nokkru öðru svæði hvað varðaði þéttleika byggðar og lítið hlutfall einbýlishúsa. Þá væri verulegur munur á milli

stærri þéttbýlissvæða og minni þéttbýlisstaða. Þá gætu aðstæður í minni þéttbýlisstöðum breyst mjög hratt á skömmum tíma og örfáir viðskiptavinir gætu breytt hlutdeildartölum verulega fljótt.

Óumdeilt væri, og almennt viðurkennt, að kostnaður við að leggja ljósleiðarakerfi væri háður þéttleika byggðar. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um ríkisstyrki í fjarskiptum kæmi m.a. fram:

„Due to economics of density, the deployment of broadband networks is generally more profitable where potential demand is higher and concentrated, i.e., in densely populated areas. Because of high fixed costs of investment, unit costs increase significantly as population densities drop. Therefore, when deployed on commercial terms, broadband networks tend to profitably cover only part of the population."

Hefði PFS ekki rannsakað þennan þátt og yrði að framkvæma slíka rannsókn til þess að meta mismunandi aðstæður og hvort þær tillögur sem stofnunin legði til væru til þess fallnar að hvetja til ljósleiðarauppbyggingar eða koma í veg fyrir hana, þar sem ljósleiðara skorti.

FTTH Council hefði framkvæmt fjölda rannsókna þar sem fjallað væri um þessi atriði. Þetta hefði þýðingu þar sem PFS virtist halda því fram að það kostaði jafn mikið að leggja ljósleiða á höfuðborgarsvæðinu og utan þess. Þetta hefði líka þýðingu við mat á því hversu líklegt það væri að Míla myndi leggja ljósleiðara þar sem Tengir hefði lagt ljósleiðara og þar sem GR hefði lagt ljósleiðara (mest einbýlishús eftir á starfssvæði GR).

Byggðastofnun hefði upplýsingar um þéttleika byggðar og gæti PFS kallað eftir þessum upplýsingum þaðan.

Rannsókn af þessu tagi myndi leiða fram verulega mismunandi kostnað á hverja íbúð sem endurspeglaði verulega mikinn kostnaðarmun á milli landssvæða. Það væri síðan hlutverk PFS að afmarka við hvaða svæði mörkin skyldu miðast, þ.e. hversu mikinn fjölda af íbúum þyrfti þéttbýli að hafa til þess að lagning ljósleiðara væri fýsileg og hvort það væri raunhæft að leggja tvö samhliða ljósleiðarakerfi. Samkeppnislegar aðstæður og viðeigandi aðgerðir væru síðan metnar út frá þessum forsendum. Það hefði PFS ekki gert og næði þar af leiðandi ekki að mæta þörfum markaðarins á viðeigandi stöðum, hvorki neytenda né heldur fjarskiptafyrirtækja í smásölu.

Af 99 byggðarkjörnum væri einn kjarni með 220.000 íbúa, tveir með 18.000, tveir á bilinu 7.000-8.000, tveir á bilinu 3.000-4.500, sjö með 2.000-3.000 þúsund íbúa, tólf með á bilinu 1.000-2.000, fjórtán á bilinu 500-1.000 og afgangurinn undir 500. Mikill hluti smærri byggðarkjarna væru ekki með ljósleiðara ólíkt stærri byggðarkjörnum.

Gagnlegt, og reyndar nauðsynlegt, hefði verið að PFS rannsakaði hvaða þéttbýli væru með ljósleiðaratengingar og hlutfall þéttbýlis og stöðu í mismunandi þéttbýli. Þannig blekkti það raunverulega stöðuna að horfa til meðaltals skilgreinds sveitarfélags í stað viðkomandi byggðarkjarna. Væri póstnúmer eða byggðarkjarni æskilegri mælikvarði þar sem póstnúmerin væru iðulega betri mælikvarði á stöðuna milli þéttbýlis og dreifbýlis en sveitarfélagamörk.

T.d. væri GR með 100% útbreiðslu á Hellu og Hvolsvelli, sem væri aðeins um helmingur viðkomandi sveitarfélaga, þ.e. Rangárþings ytra og Rangárþings eystra, sem væri mikið til í dreifbýli. Samkvæmt mælikvarða PFS væri GR með 50% útbreiðslu í sveitarfélögunum og

þannig væru lagðar rangar kvaðir á sveitarfélögin í heild, þegar veruleikinn væri frekar sá að GR væri með sterka stöðu í umræddum þéttbýliskjörnum og væri ekki með nein áform um uppbyggingu í dreifbýlinu. Leiddi þetta augljóslega til rangs mats PFS á stöðunni, bæði m.t.t. dreifbýlis og m.t.t. þéttbýlis.

Að ofangreindu virtu væri þéttleiki byggðar, hlutfall fjölbýlis og einbýlis og kostnaður við að veita þjónustu, óumdeilanlega atriði sem hefðu þýðingu við mat á því hvort samkeppnislegar aðstæður væru sambærilegar. Hefði það sérstaklega mikla þýðingu hvað varðaði viðkomandi heildsölumarkaði. Þá gæti það einnig haft þýðingu við mat á því í hve miklum mæli 5G þjónusta væri staðgönguþjónusta.

Afstaða PFS

PFS kemst að þeirri niðurstöðu, eftir ítarlega landfræðilega greiningu, að samkeppnisaðstæður séu ekki nægilega frábrugðnar milli sveitarfélaga með enga eða litla samkeppni annars vegar og svæða með meiri samkeppni hins vegar til að réttlæta landfræðilega aðgreiningu markaða hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum. Hið sama á við um tengdan smásölumarkað. Má þessu til stuðnings m.a. benda á málsgrein 593 í frumdrögunum. Þar kemur m.a. fram að þótt einhver munur sé á formgerð markaðarins milli umræddra tveggja svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta keppinauta Mílu og markaðshlutdeildar, skilar sá munur sér ekki til neytenda svo nokkru nemi í formi mismunandi verða, gæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisþrýstingur sá sem Míla stendur frammi fyrir er þ.a.l. ekki nægilega misjafn milli þessara tveggja svæða á viðkomandi markaði svo hann geti talist verulegur.

Síminn tók fram að eitt mikilvægasta atriðið í rekstri og fjárfestingum ljósleiðarakerfa væri þéttleiki byggðar og fjöldi fjölbýlishúsa. Ef kostnaður væri mismunandi væri um að ræða vísbendingu um aðskilda markaði. Að sama skapi væru efnahagslegar forsendur fyrir ljósleiðaralagningu ólíkar. PFS hefði ekki rannsakað þetta. PFS er ekki sammála því að mismunandi kostnaður við útbreiðslu fjarskiptaneta milli svæða eða þéttleiki byggðar nægi eitt og sér til að komast að þeirri niðurstöðu að aðskilja beri markaði landfræðilega. Slíkur kostnaðarmunur þarf að endurspeglast í verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða sem neytendur upplifa. T.d. segir í hinni sameiginlegu afstöðu BEREC frá 2014 varðandi landfræðilegar greiningar að máli skipti hvort t.d. verðmunur milli svæða á heildsölustigi stafi af mismunandi kostnaði við útbreiðslu neta eða af verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða. Eins og nánari grein verður gerð fyrir hér síðar, telur PFS að mismunandi heildsöluverð Mílu milli svæða skýrist fyrst og fremst af mismunandi kostnaði við útbreiðslu og rekstur neta.

Í svari sínu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS um hvað skýrði að verðmunur milli þéttbýlis- og dreifbýlissvæða á ljósleiðara Mílu á markaði 3a væri 17% en um 67% á markaði 3b, kom m.a. fram að Míla setti upp ljósbreytu á sinn kostnað óháð því hvar á landinu þjónustan væri boðin. Eðli málsins samkvæmt væri mun dýrara að heimsækja viðskiptavini á landsbyggðinni. Uppsetning ljósbreytu væri hluti af bitastraumsþjónustunni. Þetta atriði vægi þungt í því hvers vegna A1 þjónustan væri dýrari utan stórhöfuðborgarsvæðisins og Akureyrar. Í sambandi við prósentulegan verðmun á ljósleiðara og bitastraumi eftir þessum svæðum þá væri helsta ástæðan sú að nýting ljósleiðaralagna væri mun betri en nýting

bitastraumsbúnaðar. PFS fær ekki betur séð en að þetta svar Mílu staðfesti ofangreinda afstöðu PFS, þ.e. að umræddur verðmunur skýrist fyrst og fremst af mismunandi kostnaði við útbreiðslu neta og rekstur neta eftir svæðum, fremur en að vera afleiðing af meiri samkeppni á þéttbýlli svæðum.

Þá rekur Síminn í löngu máli „landfræðilega afmörkun“ hér á landi, eins og félagið sér hana, og hvaða þýðingu hún hefði fyrir uppbyggingu fjarskiptaþjónustu að mati félagsins. Þar væri að finna umfjöllun um hin ýmsu svæði m.t.t. fjölda íbúa á þeim, hlutfall milli þéttbýlis og strjálbýlis, hlutfall af heildarfjölda íbúa landsins og hlutfall einbýlishúsa af öllum íbúðum innan hvers svæðis. Þau svæði sem Síminn fjallaði um væru 1) höfuðborgarsvæðið, 2) Reykjanes, 3) Vesturland, 4) Vestfirðir, 5) Norðurland vestra, 6) Norðurland eystra, 7) Austurland og 8) Suðurland. Samkvæmt greiningu Símans væri höfuðborgarsvæðið einstakt og ekki líkt neinu öðru svæði hvað þéttleika byggðar varðaði og lítið hlutfall einbýlishúsa. Þá gætu aðstæður á minni þéttbýlisstöðum breyst hratt á skömmum tíma og örfáir viðskiptavinir gætu breytt hlutdeildartölum verulega fljótt. Þá væri óumdeilt að kostnaður við að leggja ljósleiðarakerfi væri háður þéttleika byggðar. Hefði PFS ekki rannsakað þennan þátt og yrði að framkvæma slíka rannsókn til þess að meta mismunandi aðstæður og hvort þær tillögur sem stofnunin legði til væri til þess fallnar að hvetja til ljósleiðarauppbyggingar eða koma í veg fyrir hana, þar sem ljósleiðara skorti. Þetta hefði þýðingu þar sem PFS virtist halda því fram að það kostaði jafn mikið að leggja ljósleiðara á höfuðborgarsvæðinu og utan þess. M.a. þyrfti PFS að meta hversu líklegt væri að tvö samhliða ljósleiðaranet yrðu lögð og á hvaða svæðum. Þá væri póstnúmer eða byggðarkjarnar æskilegri mælikvarði á stöðuna milli þéttbýlis og dreifbýlis en sveitarfélagamörk, sbr. t.d. Hella og Hvolsvöllur. Þá gæti það einnig haft þýðingu við mat á því í hve miklum mæli 5G þjónusta væri staðgönguþjónusta.

PFS byggir aðferðarfræði sína við landfræðilega greiningu viðkomandi markaða m.a. á viðeigandi leiðbeiningum og tilmælum ESA og sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilega greiningu. Þetta á m.a. við um val á svæðum til greiningar. Aðra röndina virðist Síminn leggja til að svæði til greiningar séu ofangreind 8 landssvæði en í hina röndina að stuðst verði við póstnúmer, en þau eru vel á annað hundruð talsins. Eins og ítarlega er fjallað um í köflum 6.4 og 7.4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) taldi PFS eðlilegast að miða val á svæðum við sveitarfélög sem uppfylla tiltekin skilyrði, í samræmi við þær leiðbeiningar sem getið er um hér að framan og í samræmi við framkvæmdina í öðrum Evrópuríkjum. Nánar verður gerð grein fyrir vali á svæðum til greiningar hér síðar. Þess má geta að eftir þá breytingu sem boðuð var í auka samráði sem efnt var til í lok október 2020 tilheyra nú öll sveitarfélög höfuðborgarsvæðisins, ásamt nokkrum fleiri sveitarfélögum úti á landi, svæðum þar sem meiri samkeppni er talin ríkja. Um er að ræða 17 sveitarfélög af 69, þar sem um 70% þjóðarinnar býr. Hins vegar taldi PFS samkeppnisaðstæður milli þess svæðis og svæðis með litla sem enga samkeppni ekki það verulega misjafnar að aðgreindir landfræðilegir markaðir væru réttlætanlegir, heldur væri aðeins tilefni til að viðhafa mismunandi kvaðir milli þessara tveggja svæða.

Þéttleiki byggðar, hlutfall einbýlishúsa gagnvart fjölbýlishúsum, eða kostnaður við útbreiðslu ljósleiðaraneta eru ekki atriði sem horfa ber til einangrað, heldur þurfa slík atriði að endurspeglast í verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum er varða formgerð markaðarins og mismunandi hegðun markaðsaðila, t.d. verðlagningu, gæði þjónustu og þjónustuframboð. Sú rannsókn sem Síminn fer fram á að PFS framkvæmi í tengslum við ofangreinda

athugasemd er fremur á sviði þess stjórnvalds sem sér um framkvæmd ríkisstyrktarreglna. PFS heldur því hvergi fram að það kosti jafn mikið að breiða út ljósleiðara í þéttbýli og dreifbýli, enda er það ekki raunin. Um 6.000 staðföng í dreifðustu byggðum landsins, innan nánar tilgreindra sveitarfélaga, hafa fengið ríkisstuðning til ljósleiðaravæðingar. Ennþá eru hátt í 30.000 rými eftir í þorpum landsins sem ekki hafa aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. Það á eftir að koma í ljós á komandi árum hvort markaðslegar forsendur eru til að klára þá uppbyggingu eða hvort frekari ríkisstuðning þurfi til. Markaðsgreiningar PFS eru ekki rétti vettvangurinn til þess að ákvarða um það. Með því að falla frá því að leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð á ljósleiðarum félagsins, en beita þess í stað ERT kvöð, kemur PFS með afgerandi hætti til móts við sjónarmið Símans um útbreiðslu ljósleiðaraneta.

Varðandi það að aðstæður gætu breyst hratt á minni þéttbýlisstöðum, þá er það rétt eins langt og það nær. Uppfærð markaðsgreiningardrög PFS gera ráð fyrir árlegri endurskoðun á lista yfir sveitarfélög sem falla undir svæðið með meiri samkeppni, og þar með vægari kvaðir. Þannig bregst PFS kerfisbundið við breyttum aðstæðum frá ári til árs.

Þá hefur PFS kallað eftir útbreiðsluáætlunum farsímafyrirtækjanna þriggja varðandi 5G. Svör fyrirtækjanna voru mjög almenn og knöpp og lítið hægt að lesa úr þeim varðandi mögulega þróun útbreiðslu 5G neta hér á landi á líftíma greiningarinnar. Mikil óvissa virðist vera uppi um slíka mögulega útbreiðslu. Nánar er vísað til umfjöllunar um mögulega staðgöngu milli fastaneta og farneta í köflum 3 og 4 hér að framan, í sömu köflum í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðauka C, þar sem fjallað er um framangreint auka samráð.

Varðandi þá staðhæfingu Símans að póstnúmer séu æskilegri mælikvarði en sveitarfélög vísast til svars PFS þar að lútandi hér síðar. Þá er PFS ósammála því að byggðarkjarnar innan sveitarfélaga séu heppilegir mælikvarðar, þar sem þeir eru ekki stjórnsýslueiningar í sjálfu sér heldur eru það sveitarfélögin sjálf sem eru það.

Síminn sagði að skort hefði á rannsókn PFS varðandi framboð um fastlínukerfi á mismunandi svæðum.

Varðandi *höfuðborgarsvæðið* lægi fyrir að að ljósleiðari hefði alls staðar verið lagður af einu fyrirtæki, GR. Annar ljósleiðari hefði verið lagður af Mílu víða á svæðinu, en það félag væri undir margvíslegum kvöðum PFS og SE. Þannig væri framboð af internetþjónustu um ljósleiðara útbreitt, 100% í tilfelli GR en nokkru lægri í tilfelli Mílu, þar sem hverfi með einbýlishús væru áberandi svæði þar sem ljósleiðara frá Mílu skorti. Síminn teldi ljóst að meirihluti íbúa á höfuðborgarsvæðinu væri með internetþjónustu um ljósleiðara. Framboð af þjónustu á öllu svæðinu væri einsleitt og verulega frábrugðið öðrum svæðum þar sem ljósleiðari væri ekki eins útbreiddur. GR og Míla byðu þjónustu á öllu svæðinu. Bæði félög byðu bitastraumsþjónustu, GR um sinn ljósleiðara og Míla um ljósleiðara og xDSL. Síminn, Vodafone, Nova og Hringdu byðu þjónustu sína á svæðinu, auk annarra smærri aðila eins Hringiðan, en einnig byði Háskóla Íslands internetþjónustu til starfsmanna og nemenda sem þyrfti að rannsaka.

Á *Reykjanesi* væri ljósleiðari á uppbyggingarstigi í þéttbýli Keflavíkur og Njarðvíkur (Reykjanesbær). GR væri búið að leggja ljósleiðara til um 10-15% í þéttbýlinu en ekkert í önnur þéttbýli á Reykjanesi og ekkert í dreifbýli. GR væri með áform um að leggja ljósleiðara í sveitarfélagið Voga en ekki önnur sveitarfélög á svæðinu. Míla hefði lagt ljósleiða að

einhverju leyti á svæðinu. Einnig byði Kapalvæðing þjónustu í Reykjanesbæ um kapalkerfi og ljósleiðarakerfi og eftir því sem næst yrði komist þá væri Kapalvæðing með um 15-20% hlutdeild þar en 0% annars staðar. Nákvæm útbreiðsla kerfisins eða áform þar að lútandi væru ekki þekkt. Væri þannig um að ræða svæði þar sem framboð af þjónustu væri frábrugðið öðrum svæðum og verulegur munur væri á milli nærliggjandi svæða innan Reykjaness. Þannig væru þrír aðilar sem byðu þjónustu um eigið kerfi í sveitarfélaginu. GR myndi ljúka við sín áform á næstu 2-3 árum en eftir það yrðu tæplega 7.000 íbúar á Reykjanesi aðeins með aðgang að xDSL þjónustu. Mögulega væri það ofmetið ef GR ætlaði að fara í ljósleiðara í öðrum sveitarfélögum á Reykjanesi.

Hvað *Vesturland* varðaði þá væru stærstu þéttbýlin Akranes og Borgarnes með 100% ljósleiðara frá GR og óverulegt framboð af ljósleiðara frá öðrum aðilum en um 57% af íbúum svæðisins byggju í þessum tveimur byggðarkjörnum. Um 2.500 íbúar væru í strjálbýli sem hefðu líklega margir aðgang að ljósleiðara vegna verkefnisins Ísland Ljóstengt, en eftir stæðu um 4.000 íbúar sem væru margir aðeins með aðgang að xDSL þjónustu og féllu ekki undir Ísland ljóstengt verkefnið. Þannig væru Borganes og Akranes aðskildir markaðir, þar sem framboð þjónustu væri frábrugðið öðrum svæðum, en hluti af GR svæðinu. Ekki yrði séð að PFS hefði lagt mat á þróun eða breytingar í framboði þjónustu á svæðinu. Fæli það í sér skort á rannsókn.

Vestfirðir samanstæðu af nokkrum byggðarkjörnum sem flestir væru aðeins með aðgang að xDSL þjónustu þótt ljósleiðari hefði verið byggður upp að einhverju leyti. Greining PFS sýndi hins vegar ekki útbreiðsluna þar, þar sem PFS notaði fyrst og fremst landið allt og þess vegna væri erfitt að greina stöðuna á markaðinum á umræddu svæði, m.a. vegna þess að opinberar upplýsingar lægju ekki fyrir um útbreiðslu aðila sem störfuðu á svæðinu, eins og t.d. Snerpu. Landfræðilega væru Vestfirðir mikil áskorun m.t.t. kostnaðar við að leggja ljósleiðara og hefði PFS mátt greina svæðið m.t.t. þess hvernig framboð á þjónustu myndi þróast á næstu árum í helstu byggjaðarkjörnum á svæðinu. Það hefði ekki verið gert og fæli í sér skort á rannsókn

Norðurland Vestra væri það svæði landsins sem væri með hlutfallslega flesta íbúa í strjálbýli en útbreiðsla ljósleiðara væri hins vegar nokkuð víðtæk, m.a. á grundvelli ljósleiðaravæðingar sveitarfélaga sem og á vegum Íslands ljóstengds. Ljósleiðarakerfi á svæðinu væru ýmist í eigu viðkomandi sveitarfélags eða Mílu, en einnig væri Míla með xDSL kerfi á svæðinu. Framboð af þjónustu væri misjafnt á svæðinu.

Norðurland Eystra væri næst stærsta markaðssvæðið, en svæðið væri að miklu leyti með ljósleiðara frá Tengi en aðeins að litlu leyti frá Mílu. Væri samfella í ljósleiðarakerfi Tengis mun meiri en í samliggjandi landsvæðum í vestri og austri og þ.a.l. væri framboð og heildstæði ljósleiðaraframboðs nægilega frábrugðin til þess að teljast til mismunandi samkeppnislegra skilyrða. Að mati Símans væri í raun nægilegt að benda á mismun í hlutfalli tenginga Mílu á svæðinu samanborið við samliggjandi svæði til þess að slá því föstu að um aðskilda markaði væri að ræða. Þar sem um augljósa staðreynd væri að ræða teldi Síminn ófaglegt að PFS liti framhjá augljósum mun í framboði. Þá virtist PFS ekki heldur leggja neitt mat á líkleg áform annarra á svæðinu og hvort það væri líklegt að framboð Mílu á ljósleiðarateningum á svæðinu myndi aukast á næstu 2-3 árum. Tengir byði ljósleiðara til 9.000 heimila og myndi stækka kerfi sitt upp í 11.000-12.000 heimili á næstu 2-3 árum. Tengir yrði sá aðili á svæðinu sem aðilar þyrftu aðgang að til þess að bjóða upp á

ljósleiðaraþjónustu. Bæði Míla og Tengir byðu upp á bitastraum um kerfi Tengis. Ekki væri vitað til þess að Vodafone byði öðrum fjarskiptafyrirtækjum upp á bitastraumsþjónustu um kerfi Tengis, en ekkert væri því til fyrirstöðu að Vodafone gerði það.

Austurland skæri sig nokkuð úr frá öðrum svæðum, þar sem verulega lítil fjárfesting í ljósleiðara hefði átt sér stað, sem skýrðist e.t.v. af því að um væri að ræða verulega kostnaðarsöm verkefni. Framboð af ljósleiðaraþjónustu væri gerólík m.v. Norðurland Eystra sem ætti að nægja til þess að slá því föstu að ekki væri um sama markaðssvæði að ræða. Hlutdeild Tengis væri óveruleg og umsvif GR væru engin á svæðinu. Að sama skapi væri hlutdeild Mílu nokkuð há, en þar væri um xDSL þjónustu að ræða sem gæti breyst hratt ef ríkið stigi inn í verkefni á svæðinu. Þá gæti það einnig haft áhrif ef aðili byði upp á 5G þjónustu á svæðinu en það hefði PFS ekki rannsakað og hefði þannig engar upplýsingar um. Óumdeilt væri að framboð af þjónustu á svæðinu væri ólíkt nærliggjandi svæðum. Síminn teldi fyrirséð að tillögur PFS leiddu til þess að það drægist enn frekar að þéttbýlin á Austurlandi fengju ljósleiðaratengingar. Reynsla Símans væri að ljósleiðaraþjónusta hefði mun minni bilanatíðni en xDSL þjónusta, sem skipti miklu máli þegar fjarlægðin milli starfstöðva fyrirtækis og þjónustusvæðis væri mikil, eins og í tilfelli Austurlands. Þannig væri líklegt að ljósleiðari að heimili myndi draga úr kostnaði við að veita þjónustu og þannig auka áhuga nýrra aðila til þess að veita þjónustu. Ætti PFS þannig frekar að vinna að því að ljósleiðari væri lagður en ekki koma í veg fyrir það, líkt og tillögur PFS leiddu til.

Suðurland væri svæði með brotakennda útbreiðslu á ljósleiðara, sem myndi þó ná aukinni samfellu á næstu árum þegar Míla og GR myndu ljúka að leggja ljósleiðara í sveitarfélaginu Árborg. Í dag væru sveitarfélögin Ölfus og Hveragerði með 100% útbreiðslu ljósleiðara frá GR. Árborg myndi ná því innan 2-3 ára. Sveitarfélögin á svæðinu hefðu mörg nýtt sér Ísland ljóstengt verkefnið, auk þess sem sveitarfélag eins og Skeiða- og Gnúpverjahreppur hefði lagt ljósleiðara sjálft og byði upp á óvirkan aðgang um sitt kerfi. Þá hefði GR tekið þátt í einhverjum slíkum verkefnum á svæðinu og byði upp á óvirkan aðgang að kerfinu. GR hefði einnig lagt ljósleiðara á Hellu í Rangárþingi ytra og á Hvolsvelli í Rangárþingi eystra, en ekki í dreifbýli viðkomandi sveitarfélaga. Þannig væri ljósleiðari í boði víða og markaðsaðstæður væru mjög mismunandi milli svæða á Suðurlandi.

Að ofangreindu virtu væri verulegur munur á framboði þjónustu milli landsvæða, sem PFS virtist kjósa að líta fram hjá í greiningu sinni. Landið allt væri fjarri því að vera nægilega einsleitt eins og staðan t.d. milli starfssvæðis Tengis, starfssvæðis GR og annarra landssvæða, sýndi skýrt. Sérstaklega væri Austurland óumdeilanlega ekki líkt öðrum landshlutum hvað framboð þjónustu og innviði varðaði. Þá væri verulegur munur milli samkeppni á svæði Tengis og GR. Þar af leiðandi væri um aðskilda markaði að ræða.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála því að skort hefði á rannsókn stofnunarinnar á framboði fastlínutenginga á mismunandi svæðum. PFS hefur undir höndum tölur um framboð á ljósleiðaratengingum allra þeirra aðila sem bjóða fram slíkar tengingar hér á landi eftir sveitarfélögum.

PFS telur að ofangreind skipting Símans eftir landssvæðum, þ.e. höfuðborgarsvæðið, Reykjanes, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland og Suðurland sé ekki tæk við val á svæðum til frekari greiningar, né heldur sé hægt að miða við einstaka byggðarkjarna innan tiltekinna sveitarfélaga á þessum landssvæðum. Ekki er um

stjórnsýslulegar einingar að ræða líkt og sveitarfélög eru. Síminn viðurkennir meira að segja að staðan sé ólík innan umræddra svæða m.t.t. útbreiðslu fjarskiptaneta.

Það er rangt hjá Símanum að PFS kysi að líta framhjá muni í framboði þjónustu eða útbreiðslu fjarskiptaneta í greiningu sinni. PFS skoðar þetta einmitt út frá sveitarfélagamörkum og freistar þess þar með að draga saman þau sveitarfélög í eitt svæði þar sem samkeppni er meiri m.t.t. að minnsta kosti 75% útbreiðslu ljósleiðaranets annars aðila en Mílu og þar sem markaðshlutdeild Símans á smásölustigi er komin undir 50%. Er þetta viðurkennd aðferðarfræði miðað við framangreindar leiðbeiningar og tilmæli ESA og hina sameiginlegu afstöðu BEREC um landfræðilegar greiningar frá 2014, auk þess sem hún fellur vel að samkeppnisaðstæðum hér á landi að mati PFS, eins og nánari grein verður gerð fyrir hér síðar.

Það var hins vegar niðurstaða PFS eftir ítarlega landfræðilega greiningu að samkeppnisaðstæður innan þess svæðis þar sem meiri samkeppni ríkir annars vegar væri ekki verulega frábrugðin samkeppnisaðstæðum á svæðinu með lítilli eða engri samkeppni hins vegar, þannig að réttlætanlegt væri að aðgreina framangreind tvö svæði landfræðilega. Hins vegar taldi PFS tilefni til að beita mismunandi kvöðum milli þessara tveggja svæða.

6.3 Val á svæðum til greiningar

Míla vísaði til málsgreinar 425, þar sem fram kæmi að eftir að hafa greint landssvæðin væri næsta skref vanalega að flokka þau svæði saman þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu. Yfirleitt væru svæðin þá flokkuð í svæði þar sem mikil eða nokkur samkeppni ríkti annars vegar og hins vegar svæði þar sem minni eða jafnvel engin samkeppni ríkti. Mismunandi viðmið gætu verið notuð fyrir slíka flokkun. Á markaði 3a væri algengast að notast væri annars vegar við það viðmið að tiltekinn fjöldi keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila væri búinn að breiða út eigin innviði umfram tiltekin mörk (a.m.k. net tveggja aðila, auk nets hins mögulega markaðsráðandi aðila) og hins vegar að markaðshlutdeild hins mögulega markaðsráðandi fyrirtækis væri komin undir tiltekin mörk á smásölustigi. Í ríkjunum hefði útbreiðsluskilyrðið almennt verið frá 50-75% og viðmiðið fyrir markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis á smásölustigi ýmist verið 40% eða 50%.

Í máli Mílu kom fram að hér væri PFS að bera saman kvaðir í löndum þar sem margar milljónir manna byggju við aðstæður á Íslandi, sem gæti talist örmarkaður í samanburði við önnur lönd í Evrópu. Einnig væri PFS að bera saman aðstæður þar sem hið kvaðabundna fyrirtæki keppti við kapalfyrirtæki en ekki aðila með eigið ljósleiðaranet. Míla teldi að ekki væri hægt að bera saman aðstæður á Íslandi við aðstæður á slíkum markaði.

Einnig teldi Míla að ekki væri hægt að gera sömu kröfur um fjölda innviðakeppinauta þar sem augljóst væri að vegna smæðar markaðar og mikils fjölda fábýlishúsa væru markaðsaðstæður þannig að slíkur fjöldi fastlínukerfa myndi aldrei bera sig nema línugjöld yrðu mun hærri en nú. Míla teldi því að þær aðstæður sem PFS virtist krefjast fyrir afléttingu kvaða, þ.e. 3 fastlínufyrirtæki og að Síminn væri kominn undir 40% markaðshlut væru ekki raunhæf við íslenskar aðstæður. Þessi krafa þýddi í raun að PFS myndi aldrei aflétta kvöðum af markaðinum, því á tvíkeppnismörkuðum væri ljóst að annar aðilinn væri alltaf með yfir 50% markaðshlutdeild. Míla teldi að við slíkar aðstæður væri nægilegur samkeppnisþrýstingur til að réttlæta í það minnsta afléttingu verðkvaða, sérstaklega með tilliti

til þess að GR væri með mun meiri markaðshlutdeild á ljósleiðaramarkaði og hefði því alla burði til að standa sig vel í samkeppni. GR hefði yfir að ráða heildstæðu ljósleiðarakerfi, ólíkt Mílu, sem ætti langt í land með að ná sömu útbreiðslu og GR og í raun væri ólíklegt að Míla færi í slíka uppbyggingu á markaðssvæði GR.

Míla benti á að viðmið þau sem PFS ætlaði að nota fyrir net annarra væru strangari en þau dæmi sem Míla hefði fundið fyrir 75% útbreiðslu. Þannig væri í Danmörku miðað við 75% heimila en ekki heimila og fyrirtækja eins og PFS virtist ætla að miða við. Míla benti á að með þessu væri verið að taka inn staðföng sem væru á markaði 4 og ættu því ekki að teljast með. Gögn um fyrirtækjarými væru mjög léleg og beinlínis röng. PFS virtist t.d. sumstaðar hafa mun fleiri fyrirtækjarými í greiningu sinni en Þjóðskrá gæfi upp.

Afstaða PFS

Það er vissulega rétt hjá Mílu að fjarskiptamarkaðurinn á Íslandi sé lítill í samanburði við flest ríki í Evrópu. Þar er þó að finna ríki sem eru sambærileg Íslandi að stærð, eins og Lúxemborg og Malta, ásamt ríkjum sem ekki eru mikið fjölmennari, eins og Kýpur, Eistland, Lettland og Litháen. Þá er Liechtenstein mun fámennara ríki en Ísland.

Það er allur gangur á því í ríkjum EES-svæðisins hvort þar séu kapalfyrirtæki til staðar eða ekki. Þar sem þau eru til staðar er einnig mjög misjafnt hve útbreidd þau eru og hvað þau veita hinum markaðsráðandi aðila mikinn samkeppnisþrýsting. Þá hafa kapalkerfi almennt ekki verið talin tilheyra markaði 3a, en ýmis dæmi þekkjast um að þau hafa verið talin tilheyra markaði 3b og tengdum smásölumarkaði.

Eins og fram hefur komið í greiningu PFS þekkjast engin dæmi um það að net eins keppinautar hins markaðsráðandi aðila hafi verið talið nægja til að aðgreina landfræðilega markaði á markaði 3a. Örfá dæmi þekkjast um að það hafi verið talið nægjanlegt á markaði 3b, eins og í Portúgal. Þegar síðasta greining á viðkomandi mörkuðum var framkvæmd þar í landi voru aðstæður þar þó verulega frábrugðnar aðstæðum á viðkomandi mörkuðum hér á landi í dag. Í Portúgal hefur fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið þar í landi lagt mikla áherslu á að byggja upp innviðasamkeppni með því að leggja yfirgripsmikla kvöð á markaðsráðandi aðila þar í landi varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum og gagnsæi og jafnræði því tengdu. Þá var hið markaðsráðandi fyrirtæki þar í landi varla komið af stað í ljósleiðaravæðingu á árinu 2016.

PFS er ennfremur sammála Mílu um að óraunhæft geti verið að ætlast til þess að net fleiri en tveggja aðila, að neti Mílu meðtöldu, verði raunin hér á landi. Og á sumum svæðum jafnvel aðeins eitt net. Þó niðurstaða landfræðilegrar greiningar PFS hafi að þessu sinni verið sú að ekki þætti tilefni til að aðskilja markaði landfræðilega, þar sem samkeppnisaðstæður væru að mati PFS ekki nægilega misjafnar milli svæða, er ekki þar með sagt að slík staða geti ekki komið upp í framtíðinni hér á landi, þrátt fyrir aðeins tvö samhliða net, en til þess þurfa samkeppnisaðstæður milli svæða að vera verulega frábrugðnar, þannig að neytendur finni áþreifanlegan mun eftir svæðum, t.d. í verðum, gæðum, þjónustuframboði, eftirspurn o.s.frv. Að mati PFS er sú ekki raunin eins og sakir standa hér á landi, né er það mat PFS að svo verði á líftíma greiningar þessarar.

PFS gerir því ekki kröfu um að a.m.k. þrjú net þurfi undir öllum kringumstæðum að koma til svo unnt verði að komast að þeirri niðurstöðu að aðgreina skuli markaði landfræðilega. Það

fer fyrst og fremst eftir því hvort unnt er að greina verulega mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæðanna. Tilvist þriggja neta myndi þó eflaust gera slíkt líklegra. PFS telur þó að samkeppnisaðstæður séu nokkuð mismunandi milli svæðanna með meiri samkeppni annars vegar og svæðanna með lítilli eða engri samkeppni hins vegar, þannig að mismunandi kvaðir séu réttlætanlegar. Í kjölfar auka samráðs sem efnt var til í lok október 2020 ákvað PFS að mæla fyrir um að viðmiðið fyrir smásöluhlutdeild Símans yrði hækkað úr 40% í 50%, en það leiðir til þess að fleiri sveitarfélög muni tilheyra svæðinu þar sem meiri samkeppni er talin ríkja og vægari kvaðir munu gilda, en raunin var í frummati PFS, eða 17 í stað 6.

Míla telur að aðstæður hér á landi séu þannig að nægilegur samkeppnisþrýstingur sé fyrir hendi, m.a. í mörgum af þeim sveitarfélögum þar sem GR og Tengir starfa í, til að réttlæta í það minnsta afléttingu verðkvaða þar. PFS vekur athygli á því að í kjölfar ofangreinds auka samráðs ákvað PFS að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaranet Mílu á viðkomandi mörkuðum en kveða þess í stað á um að Símasamstæðan þyrfti að standast efnahagslegt hermihæfipróf (ERT), sem er vægara úrræði en kvöð um kostnaðargreind verð. ERT er oftast flokkuð sem jafnræðiskvöð, enda er henni ætlað að tryggja að keppinautar smásöluarms netrekandans séu jafn vel settir og hann hvað varðar möguleika á verðsamkeppni. ERT kvöðin felur í sér ákveðið eftirlit með verði en ekki kostnaðargreiningu heildsölugjaldskrár. Þessi breyting veitir Símasamstæðunni meira svigrúm til verðlagningar en kvöð um kostnaðargreind verð.

Vegna þess að hér á landi eru almennt aðeins tvö samhliða net (og á víðfeðmum en fámennum svæðum aðeins net Mílu), telur PFS að skilyrðið um 75% útbreiðslu annars nets en Mílu sé réttlætanlegt og í samræmi við meðalhóf. Þá hafnar PFS því að vera að taka tengingar sem tilheyra markaði 4 með í reikninginn við þann útreikning. PFS hefur ennfremur í kjölfar samráðs um frumdrögin aflað nákvæmari gagna um fjölda rýma, þ.e. bæði heimila og fyrirtækja sem notast við heimilistengingar. Uppfærð ákvörðunardrög (viðauki A) taka mið af þessum nákvæmari gögnum. Hins vegar ákvað PFS í kjölfar ofangreinds auka samráðs að hækka mörkin fyrir markaðshlutdeild Símans á smásölustiginu úr 40% í 50% og láta hjá líða að miða við að Míla væri undir tiltekinni markaðshlutdeild á heildsölustigi á markaði 3a, en síðargreinda skilyrðið var ekki á markaði 3b í frumdrögunum. Þar með er PFS þó ekki að útiloka að til greina geti komið að miða við tiltekna markaðshlutdeild Mílu síðar meir, gefi samkeppnisaðstæður tilefni til þess.

Míla vísaði til málsgreinar 426, þar sem fram kæmi að í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 hefði m.a. komið fram að megin þættir hinnar landfræðilegu greiningar fælust í afmörkun á heppilegum landfræðilegum svæðum og mati á samkeppnisaðstæðum. Tvær sviðsmyndir blöstu almennt við fjarskiptaeftirlitsstjórnvöldum við slík verkefni.

Sviðsmynd 1: Aðgangur er byggði á heildsölukvöðum (heimtaugaleiga, bitastraumsaðgangur eða endursala) væri mikilvæg uppspretta samkeppni á smásölumarkaði, eftir atvikum að viðbættri tilvist fjarskiptaneta keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila á tilteknum svæðum (t.d. FTTH/FTTB ljósleiðaranet, kapalkerfi, farnet eða WiFi kerfi). Þessi net þyrftu þá að vera fær um að veita sambærilega þjónustu og hin hefðbundnu koparnet.

Sviðsmynd 2: Framangreindar aðgangskvaðir væru ekki mikilvæg uppspretta samkeppni á smásölumarkaði heldur fyrst of fremst tilvist fjarskiptaneta keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila (fyrst og fremst þar sem útbreiðsla innviða keppinauta væri mikil).

Míla teldi að sviðsmynd 2 ætti við um þau svæði þar sem GR og Tengir hefðu byggt upp ljósleiðarakerfi sín. Míla teldi að PFS hefði ekki skipt landinu réttilega með tilliti til þessara sviðsmynda. Þar sem net keppinauta Mílu væru hefðu þjónustuveitendur almennt valið að nota þau. Kvaðasetning á Mílu á slíkum svæðum hefði því lítil áhrif á möguleika þeirra til að ná til endanotenda og útbreiðslu slíkra neta væri mun meiri en net Mílu. Dæmi um slík fyrirtæki væru t.d. Nova og Vodafone.

Afstaða PFS

Umfjöllun um þessar sviðsmyndir er að finna í almennri umfjöllun í framangreindri sameiginlegri afstöðu BEREC varðandi landfræðilega greiningu frá 2014. Í hinni eiginlegu landfræðilegu greiningu PFS er ekki tekin bein afstaða til þess hvor sviðsmyndin eigi betur við hér á landi, eða jafnvel sambland þeirra beggja, enda hefur ákvörðun um það ekki bein áhrif á niðurstöðu greiningarinnar.

Þessar sviðsmyndir eru í sjálfu sér ekki ráðandi varðandi val fjarskiptaeftirlitsstofnana á heppilegum svæðum til landfræðilegrar greiningar og mati á samkeppnisaðstæðum innan þeirra. Þarna er aðeins verið að lýsa með almennum hætti hvernig formgerð markaða gæti litið út í hinum ýmsu ríkjum.

Míla segir að þjónustuveitendur hefðu almennt valið að nota net keppinauta Mílu. Það er vissulega rétt að aðilar á borð við Vodafone, Hringdu og Nova hafa í meira mæli notast við undirliggjandi net GR en Mílu, en öll þessi fyrirtæki kaupa einnig aðgang að kerfum Mílu í töluverðum mæli, sérstaklega Vodafone og Hringdu. Ekki er ólíklegt að þau viðskipti aukist á líftíma greiningarinnar eftir því sem ljósleiðaravæðingu Mílu vindur fram. Mikill kraftur hefur verið í ljósleiðaravæðingu Mílu á síðustu árum og samkvæmt upplýsingum frá félaginu mun slík fjárfesting áfram vera kröftug á líftíma greiningarinnar. GR hefur enga tryggingu fyrir því að umrædd félög færi ekki viðskipti sín í auknum mæli til Mílu á næstu árum. Þá hefur langstærsti smásali landsins, Síminn, aðeins verslað við Mílu á starfssvæði GR fram að þessu. Með samningum Símans og GR frá því í júlí 2020 mun Síminn þó í einhverjum mæli koma inn á kerfi GR frá og með seinni hluta ársins 2021.

Á eftirfarandi mynd sést vöxtur í útleigðum ljósleiðaraheimtaugum í eigu Mílu en skipulögð ljósleiðaravæðing Mílu fór eiginlega ekki af stað fyrr en árið 2016. Eins og sést á myndinni er mikill vöxtur í útleigðum ljósleiðaraheimtaugum Mílu undanfarin misseri.

Til samanburðar er eftirfarandi mynd sem sýnir fjölda útleigðra ljósleiðaraheimtauga GR á sama tíma en ljósleiðaravæðing GR hefur staðið yfir í mun lengri tíma.

Eins og sést á ofangreindri mynd hefur hægt verulega á fjölgun ljósleiðaraheimtauga GR frá því í byrjun 2018.

Á næstu mynd hér að neðan sést samanburður milli þróunar GR og Mílu þar sem Tengi hefur verið bætt við. PFS ætlaði að hafa ljósleiðaranet Snerpu með á mynd en fjöldinn hjá því félagi er það lítill að hann sést ekki á mynd.

Míla vísaði til málsgreinar 428, þar sem fram kæmi að í umræddri skýrslu kæmi fram að flestar eftirlitsstofnanir hefðu tekið vænta framtíðarþróun með í reikninginn við útfærslu landfræðilegra ráðstafana. Hefði þá bæði verið horft til væntrar markaðshlutdeildar og væntrar þróunar útbreiðslu næstu kynslóðar neta, þ.m.t. ljósleiðaraneta.

Míla óskaði eftir svörum frá PFS við því hvort framkvæmd hefði verið greining á framtíðarþróun í greiningu þessari og hvar hún væri þá. Míla hefði ekki séð að hún hefði verið gerð.

Afstaða PFS

Í frumdrögum þeim sem fóru í samráð þann 30. apríl 2020 var víða reynt að meta vænta framtíðarþróun varðandi atriði eins og mögulega þróun markaðshlutdeilda og útbreiðslu fjarskiptaneta. Slíka umfjöllun er þó ekki að finna í sérstökum kafla um mögulega framtíðarþróun, heldur er hana að finna vítt og breitt í drögunum.

Í kjölfar framangreinds samráðs aflaði PFS ítarlegra upplýsinga frá fjarskiptafélögunum til að freista þess að fá betri mynd af líklegri eða mögulegri framtíðarþróun varðandi þessi atriði og fleiri á líftíma greiningarinnar. PFS hefur nú uppfært texta víða í ákvörðunardrögunum (viðauki A) varðandi spá um framtíðarþróun á líftíma greiningarinnar, auk þess sem slíkar spár koma víða fram í skjali þessu.

Míla vísaði til málsgreinar 431, þar sem fram kæmi að þegar um væri að ræða mikinn fjölda lítilla svæða, væri líklegt að um ákveðna hliðstæðu eða samfellu væri að ræða varðandi samkeppnisaðstæður milli þeirra eða a.m.k. hluta þeirra. Í slíkum tilvikum gæti verið erfitt að draga skýra línu á milli svæða þar sem meiri og minni samkeppni ríkti. Ein aðferð væri að leggja mat á samkeppnisaðstæður á sérhverju slíku svæði fyrir sig og flokka síðan svæðin saman. Slíkt myndi hins vegar skapa gríðarlegt vinnuálag á fjarskiptaeftirlitsstofnanir, auk þess að geta verið nokkuð handahófskennd aðferð. Gagnlegri og meira viðeigandi aðferð fælist í því að skilgreina skýr viðmið um hvernig svæðin ættu að flokkast. Væri þá við hæfi

að hafa í huga tilgang markaðsgreininga, en þær væru ekki takmark í sjálfu sér heldur tæki til að greina samkeppnisaðstæður með það fyrir augum að ákvarða hvort og þá á hvaða aðila leggja bæri á kvaðir til að leysa greind samkeppnisvandamál neytendum til hagsbóta.

Míla segir að PFS hefði nefnt á mörgum stöðum í markaðsgreiningu þessari að ómögulegt og mjög íþyngjandi væri fyrir stofnunina ef greina þyrfti mörg lítil svæði. Míla drægi þessa fullyrðingu í efa. Í dag útvegaði Míla slík gögn fyrir PFS nokkrum sinnum á ári og væru þau flokkuð niður á sveitarfélög, póstnúmer og staðföng. Míla teldi að það ætti ekki að vera veruleg vinna fyrir PFS að greina lítil landssvæði eins og póstnúmer enda ætti mesta vinnan að vera hjá fjarskiptafélögunum að útvega gögnin. Míla teldi því að á Íslandi væri auðvelt að greina gögn t.d. eftir póstnúmeri ef vilji væri fyrir hendi. Míla teldi að þar sem ríkið hefði styrkt uppbyggingu ljósleiðarakerfa í sveitum sem að öllu jöfnu væru sérstök póstnúmerasvæði þá væri sú nálgun mun eðlilegri en sú nálgun sem PFS hefði valið.

Afstaða PFS

PFS hafði upphaflega aflað gagna eftir bæði póstnúmerum og sveitarfélögum og miðað við mitt ár 2018 í tengslum við greiningu þessa. Eftir að hafa greint þau gögn taldi PFS að eðlilegra væri að miða við sveitarfélagamörk en póstnúmer. Nánari umfjöllun er að finna um þetta atriði hér síðar og vísast til þess. PFS vill þó leiðrétta það að fjarskiptasjóður hefði ekki veitt styrki eftir póstnúmerum, en hið rétta er að styrkir hafa verið veittir til sveitarfélaga og því er um sveitarfélagamörk að ræða í því sambandi.

Míla vísaði til málsgreinar 433, þar sem fram kæmi að spurning væri hvort eðli keppinauta hins mögulega markaðsráðandi aðila ætti að skipta máli við flokkun svæða. Ef t.d. mögulegur markaðsráðandi aðili, sem starfrækti fyrst og fremst xDSL kerfi, keppti við ljósleiðararekanda á svæði A og annan á svæði B, væri spurning hvort unnt væri að flokka umrædd svæði saman. Að mati BEREC væri það einsleitni samkeppnisaðstæðna sem ætti að vera ráðandi varðandi þá spurningu en ekki sú staðreynd að um sitt hvorn keppinautinn væri að ræða á ólíkum svæðum. Það þýddi að gæfi greining á samkeppnisaðstæðum til kynna að þær væru nægilega sambærilegar, ættu svæði A og B að vera flokkuð saman. Ef umræddir keppinautar hegðuðu sér hins vegar með ólíkum hætti, ætti það að koma í ljós í greiningunni og leiða til þess að umrædd svæði mynduðu sitthvorn landfræðilega markaðinn, þar sem samkeppnisaðstæður væru ekki nægjanlega einsleitar.

Míla teldi augljóst að mjög skekkt samkeppni væri á milli xDSL kerfis og ljósleiðaratenginga. Míla benti á að sá verðmunur sem nú væri á ljósleiðara og xDSL virtist ekki duga til að fjarskiptafyrirtæki teldu hag sínum betur borgið með því að nota xDSL. Með áformaðri ákvörðun PFS væri ljóst að sá verðmunur hyrfi og því myndu fjarskiptafyrirtæki færa tengingar af jafnvel enn meiri hraða af kerfi Mílu yfir til GR. Þetta myndi því leiða til þess að markaðsstyrkur GR myndi aukast enn meira en nú væri og teldi Míla augljóst að GR yrði markaðsráðandi (ef GR væri það ekki nú þegar) á svo til öllu starfsvæði sínu á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að staðganga sé enn til staðar milli tenginga um koparnet og ljósleiðaranet á viðkomandi heildsölumörkuðum. Vísast um það til umfjöllunar

í köflum 3 og 4 í skjali þessu, sömu kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauka A) og viðauka C, þar sem fjallað er um niðurstöður auka samráðsins.

Eins og áður hefur komið fram hefur PFS ákveðið, í kjölfar auka samráðs, að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaranet Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum og leggja þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að uppfylla efnahagslegt hermihæfipróf (ERT), en slík kvöð veitir samstæðunni meira svigrúm til verðlagningar en kvöð um kostnaðargreind verð. Kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá mun hins vegar ennþá hvíla á Mílu varðandi koparheimtaugar.

PFS tekur fram að Míla hefur á síðustu árum byggt upp ljósleiðarakerfi af miklum krafti og samkvæmt upplýsingum frá félaginu mun sú uppbygging halda áfram af miklum krafti á líftíma greiningarinnar. PFS hefur aldrei framkvæmt greiningu þar sem GR hefur verið talin vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þar sem PFS hefur nú komist að þeirri niðurstöðu að ennþá sé staðganga milli kopars og ljósleiðara og að ekki séu efni til að greina aðgreinda landfræðilega markaði, er augljóst að Míla er það félag sem er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Míla vísaði til málsgreinar 435, þar sem fram kæmi að þegar landfræðileg greining, sem horfði til framtíðar, hefði verið framkvæmd, væri eðlilegt út frá réttaröryggis- og fyrirsjáanleikasjónarmiðum, að breyta henni ekki fyrr en við næstu markaðsgreiningu, jafnvel þó svo þróunin hefði orðið eitthvað öðruvísi en spáð hefði verið. Ef um verulegt misræmi væri að ræða væri líklegt að þörf væri á að framkvæma nýja markaðsgreiningu fyrr en áformað hefði verið.

Míla sagði að fyrir lægi að íslenska ríkið hefði gert skuldbindandi samninga við flest sveitarfélög landsins um uppbyggingu ljósleiðara í dreifbýli. Rangt væri að taka ekki tillit til þess. Hið sama ætti við um útgefin áform markaðsaðila. Míla velti fyrir sér hvort PFS væri að færa rök fyrir því að eingöngu ætti að líta til fortíðar en ekki framtíðar. Almenn tilmæli ESA um markaðsgreiningar segðu að við framkvæmd ætti að líta til framtíðar út frá markaðsstöðunni í dag. Míla teldi að á líftíma þessarar greiningar myndu verða verulegar breytingar á markaðinum og því ætti að setja endurskoðunarákvæði inn í greininguna til að hægt yrði að taka tillit til þess.

Afstaða PFS

PFS gerir grein fyrir átaksverkefninu „Ísland ljóstengt“ í greiningu sinni og telur upp þau sveitarfélög sem hafa fengið styrk til ljósleiðaravæðingar í hinum dreifðu byggðum á síðustu árum og fjárhæðum styrkveitinga. Þegar verkefninu lýkur á árunnum 2022-2023 hafa rúmlega 6.000 staðföng verið tengd við ljósleiðara víðsvegar um sveitir landsins. Míla hefur keypt upp mörg þessara sveitarneta á síðustu misserum, tryggt sér langtímayfirráð yfir þeim eða lagt þau fyrir ríkisstyrki. Þá veitir Míla bitastraumsaðgang yfir langflest umræddra sveitaneta og í mun meira mæli en keppinautar félagsins á markaði 3b.

PFS gerir einnig grein fyrir útbreiðsluáformum markaðsaðila á borð við Mílu, GR, Tengi, Snerpu og Austurljós. Haustið 2020 kallaði PFS eftir ítarlegri upplýsingum um útbreiðsluáform fjarskiptafyrirtækja. Erfiðast reyndist að fá haldbær útbreiðsluáform frá Mílu af þessum aðilum, en miðað við þær fjárhæðir sem Míla hyggst leggja í ljósleiðaravæðingu á

næstu árum er ljóst að ekkert framangreindra félaga mun komast í hálfkvisti við útbreiðsluáform Mílu.

Það er því ekki rétt hjá Mílu að PFS horfði ekki til framtíðar í greiningu sinni, heldur einblíni aðeins á stöðuna í dag eða horfi aðeins til fortíðar.

PFS er viðbúin því að miklar breytingar gætu átt sér stað á næstu misserum og árum á viðkomandi mörkuðum, m.a. að því er varðar mögulega staðgöngu milli kopars og ljósleiðara, útbreiðslu fjarskiptaneta markaðsaðila, en útbreiðsluspár eru háðar ýmsum breytum og nokkurri óvissu háð, mögulegan flutning þjónustuveitenda af einu neti yfir á annað, fyrirhugaða útfösun á koparneti Mílu og útbreiðslu á 5G netum og mögulegri upptöku á þeirri þjónustu og áhrifum þessara þátta á viðkomandi heildsölumarkaði. Það gæti því komið til þess að PFS þyrfti að hefja nýja greiningu fyrr en varir og jafnvel innan þeirra þriggja ára sem ætti að öllu jöfnu að vera eðlilegur líftími greiningar þessarar.

Míla vísaði til málsgreinar 438, þar sem fram kæmi að sú leiðsögn, sem fram kæmi í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk frá 2004 að því er landfræðilega skilgreiningu varðaði, þess efnis að viðeigandi landssvæði markaðar færi almennt eftir útbreiðslu fjarskiptanets fyrrum einkaréttarhafans og/eða gildissviði fjarskiptalaga (sem væri landið allt), gæti í mörgum tilvikum verið orðin úrelt til að greina mismunandi samkeppnisaðstæður eftir svæðum. Slík viðmið gætu leitt til of víðfeðmra landfræðilegra einninga. Í slíkum tilvikum gæti einnig verið meira viðeigandi að miða við stjórnsýslulegar einingar, sér í lagi ef fjarskiptaeftirlitsstjórnvald gætu sýnt fram á að samkeppnisaðstæður innan slíks svæðis eða mengis slíkra svæða væru nægilega einsleitar og nægilegar ólíkar samkeppnisaðstæðum á öðrum svæðum eða mengi svæða. Eins og fram kæmi í reifunum á málum systurstofnana PFS í Evrópu í kafla 5 í viðauka A og í viðauka A-1, hefði á síðustu misserum og árum orðið æ algengara að miða við stjórnsýslulegar einingar, ekki síst sveitarfélög.

Míla segir að aðstæður á Íslandi (gegnum opinberan stuðning með Ísland ljóstengt) hefðu leitt af sér ákveðna einsleitni sem fylgdi póstnúmerum en ekki sveitarfélagamörkum.

Afstaða PFS

PFS mun hér síðar fjalla um athugasemdir Mílu og Símans er varða póstnúmer og vísast til þess.

Vodafone vísaði til málsgreinar 450 og sagði að það væri gagnlegt að fá upplýsingar um það hvernig PFS hefði komist að þessum ákveðnu hlutföllum í viðmiðum sínum um svæði með meiri samkeppni, þ.e. meiri en 75% útbreiðsla annars nets en Mílu, markaðshlutdeild Símans í smásölu komin undir 40% og markaðshlutdeild Mílu komin undir 50% í útleigu heimtauga á heildsölustigi. Eins hvort aðrir þættir hefðu ekki áhrif, eins og aðrir markaðir fjarskipta, eða önnur þjónusta sem fyrirtækin veittu, eins og t.d. IPTV þjónusta. Teldi Vodafone vafa ríkja um hvort þessi viðmið PFS styddust við viðhlítandi lagastoð.

Afstaða PFS
Við ákvörðun um 75% útbreiðslu ljósleiðaranets annarra aðila en Mílu studdist PFS við aðferðarfræði sem viðurkennd er í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar, tilmælum ESA um viðkomandi markaði, sameiginlega afstöðu BEREC um landfræðilega greiningu og framkvæmd systurstofnana PFS á EES-svæðinu, að teknu tilliti til samkeppnisaðstæðna hér á landi. 75% útbreiðsluviðmið er í hærri kantinum miðað við framkvæmd erlendis, enda taldi PFS slíkt nauðsynlegt og eðlilegt í ljósi þess að almennt er ekki að finna svæði hér á landi þar sem fleiri en tvö samhliða fjarskiptanet eru til staðar. Erlendis er víðast miðað við að þau séu a.m.k. þrjú svo unnt sé að réttlæta landfræðilega aðgreinda markaði.

PFS komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að ekki þætti tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, heldur aðeins að kveða á um mismunandi kvaðir eftir svæðum. Þær kvaðir sem PFS afléttir af Mílu á svæðum með meiri samkeppni eru þrjár afmarkaðar kvaðir er varða aðgang á markaði 3a og einni slíkri kvöð á markaði 3b. Í því ljósi, og þar sem Síminn hefur samið við GR um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR, taldi PFS ennfremur, í kjölfar auka samráðs, að slaka mætti á viðmiðinu um að markaðshlutdeild Símans þyrfti að vera undir 40% og lagði til að það hlutfall yrði hækkað í 50%. Þá lagði PFS til að skilyrðið um tiltekna markaðshlutdeild Mílu (50%) yrði fellt brott á markaði 3a, en ekki var kveðið á um það skilyrði á markaði 3b í frumdrögunum, þar sem almennt væri samræmi milli lægri markaðshlutdeildar Símans á smásölumarkaði og lægri hlutdeildar Mílu á heildsölustigi.

Þá ákvað PFS að slaka á verðkvöð á ljósleiðurum Mílu og kveða á um að Símasamstæðan þyrfti að standast efnahagslegt hermipróf (ERT) í stað kostnaðargreindra verða á umræddum ljósleiðurum. Var það fyrst og fremst gert til að leggja ekki stein í götu frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta Mílu á landsbyggðinni, en útbreiðsla ljósleiðaraneta er einn þátturinn sem PFS þarf að hafa í huga við útfærslu kvaða. Ef aðstæður á umræddum heildsölumörkuðum versna umtalsvert í kjölfar umræddrar greiningar kemur til greina að PFS framkvæmi fljótt nýja greiningu, sem mun þá taka mið af samkeppnisvandamálum sem þá kunna að vera til staðar og mögulega breyttum samkeppnisaðstæðum. Kæmi þá til greina að beita harðari viðmiðum og e.t.v. leggja á Mílu kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum félagsins.

PFS taldi ekki rétt að horfa sérstaklega til stöðu á IPTV markaði við útfærslu framangreindra viðmiða, m.a. vegna þess að vandamál tengd þeim markaði gætu verið á undanhaldi vegna nýlegs samnings Símans og GR um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti GR. Hvati neytenda til að skipta um undirliggjandi fjarskiptanet ætti að minnka við slíkan samning og ættu neytendur á ljósleiðaraneti GR því að geta keypt t.d. internetþjónustu af Vodafone eða öðrum þjónustuveitendum sem eru óháðir Símasamstæðunni, en keypt IPTV þjónustu Símans sem staka vöru. Þótt Síminn hafi boðið upp á aðgang að Sjónvarpi Símans Premium og Enska boltann með svokallaðri „óháð neti lausn“, er ljóst að upptaka á þeirri þjónustu hefur verið lítil.

Míla segir að PFS miði við mörk sveitarfélaga, við mat á því hvort rétt sé að skipta landinu niður í landfræðilega markaði. PFS hefði skoðað hvort miða ætti skiptingu við póstnúmer, en hefði talið að það væri ekki heppilegt af nokkrum ástæðum, m.a. að póstnúmer væru mis víðfeðm, sum næðu yfir fleiri en eitt sveitarfélag, póstnúmer hefðu tekið breytingum og mögulegt væri að það gerðist aftur, það væri flókin og mikil vinna fyrir stofnunina að halda

utan um markaðsskiptinguna ef póstnúmer breyttust, einhver fjarskiptafyrirtæki hefðu ekki getað skilað þeim niður á póstnúmer o.fl.

Míla teldi þessa nálgun PFS ranga og fullyrti að póstnúmer væru betra viðmið þegar meta ætti einsleitni innan hvers svæðis hér á landi. Við bættist að PFS hefði eingöngu óskað eftir sölutölum frá Mílu niður á tegund þjónustu, sveitarfélag og kaupanda (fjarskiptafyrirtæki). Hins vegar hefði ekki verið óskað eftir eins ítarlegum gögnum niður á póstnúmer, heldur aðeins sölutölum á xDSL þjónustu.

Að mati Mílu væru aðstæður innan hvers póstnúmers mun einsleitari heldur en í heilu sveitarfélögunum. Meginreglan væri sú að það væri sérstakt póstnúmer fyrir hvern þéttbýlisstað og dreifbýlið hefði annað póstnúmer. Aðstæður í dreifbýli á landsbyggðinni væru mjög frábrugðnar aðstæðum í þéttbýli á landsbyggðinni. Ef skoðaðar væru aðstæður í flestum sveitarfélögum utan þjónustusvæða GR og Tengis, þá væri VDSL frá Mílu besti kosturinn í þéttbýlinu með hátt í 100% dreifingu á meðan ljósleiðari sem lagður hefði verið eða yrði lagður á líftíma greiningarinnar, af viðkomandi sveitarfélagi í verkefninu „Ísland ljóstengt“, væri í dreifbýlinu. Markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaði færi ört minnkandi í póstnúmerum í dreifbýli og lægi fyrir að Míla myndi hverfa af heimtaugamarkaði í mörgum póstnúmeranna á líftíma greiningarinnar.

Hlutföll milli fjölda heimila í þéttbýli og dreifbýli væru mjög breytileg milli sveitarfélaga utan þjónustusvæða GR og Tengis, en þau væru að jafnaði 1/3 í dreifbýli og 2/3 í þéttbýli. Skiptingu flatarmáls í þéttbýli og dreifbýli væri öfugt farið, þar sem langstærstur hluti flatarmáls væri dreifbýli. Þetta háa hlutfall heimila í þéttbýli gerði það að verkum að staða Mílu í sveitarfélaginu væri metin nægilega sterk til að viðhalda kvöðum á fyrirtækinu í öllu sveitarfélaginu, þrátt fyrir að staða Mílu í dreifbýlinu væri mjög veik og fyrir lægi að Míla myndi leggja niður koparheimtaugar á líftíma greiningarinnar.

Ef þéttbýlið og dreifbýlið í þessum sveitarfélögum (utan þjónustusvæða GR og Tengis) væru skoðuð í sitthvoru lagi, þá kæmi í ljós að hlutfallsleg fækkun heimtauga í dreifbýli og þéttbýli væri gjörólík, þar sem tengingum í þéttbýli hefði fækkað um 2,9% á árunum 2014-2019 á meðan sú tala væri 10,8% í dreifbýlinu. Að sama skapi gerði Míla ráð fyrir að áframhaldandi ljósleiðaravæðing og niðurlagning PSTN kerfis Símans myndi hafa mikil áhrif á Mílu til framtíðar. Spá Mílu gerði ráð fyrir að fækkun í þéttbýli til ársins 2026 yrði 19% á meðan gert væri ráð fyrir 57% fækkun í dreifbýli sömu sveitarfélaga. Það væri því ljóst að aðstæður, bæði núverandi og til framtíðar (2026) væru gjörólíkar í þéttbýlis- og dreifbýlis póstnúmerum sömu sveitarfélaga.

Míla hefði gert spá um fjölda heimtauga í notkun hjá fyrirtækinu niður á póstnúmer fram til ársins 2026. Reiknuð hefði verið út hlutdeild, þ.e. fjöldi leigðra heimtauga með samanlagt fjölda íbúða og atvinnurýma. Hér að neðan mætti sjá 3 myndir sem sýndu niður á póstnúmer 1) áætlaða hlutdeild Mílu 2019, 2) áætlaða hlutdeild Mílu 2026 og 3) áætlaða hlutdeild Mílu 2026 þar sem hún yrði komin undir 10%:

Áætluð hlutdeild Mílu 2019 niður á póstnúmer eftir fjölda rýma
0-50%
50-75%
75-100%
Grunnkerfi/SMB
26.6.2020

Áætluð hlutdeild Mílu 2026 niður á póstnúmer eftir fjölda rýma
0-50%
50-75%
75-100%
Grunnkerfi/SMB
26.6.2020

Af ofangreindum myndum mætti sjá að styrkleiki Mílu á landinu á gildistíma greiningarinnar væri stórlega ofmetinn af PFS.

Það væri mat Mílu að nær hefði verið að líta til póstnúmera við landfræðilega skiptingu, þar sem aðstæður í dreifbýli væru gjörólíkar aðstæðum í þéttbýli, sérstaklega á heimtaugamarkaði, þar sem Míla hefði og myndi halda áfram að missa mikla markaðshlutdeild. Skipting eftir póstnúmerum myndi gefa mun réttari mynd af markaðsaðstæðum, þar sem mögulegt væri að draga saman póstnúmer þar sem líkar aðstæður væru ríkjandi.

Þau rök PFS fyrir því að miða ekki við póstnúmer vegna flækjustigs og mikillar vinnu fyrir starfsmenn stofnunarinnar væru ekki ásættanleg og PFS hefði lögum samkvæmt alla burði til að nálgast upplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjum, s.s. gögn miðað við póstnúmer. Míla vísaði því einnig á bug að fjarskiptafyrirtæki gætu ekki veitt upplýsingar um tengingar eftir póstnúmerum. Allar tengingar hefðu ákveðna staðsetningu sem tengdist eðlilega póstnúmeri. Fjarskiptafyrirtækjum hlyti að vera ljóst hvar tengingar þær sem þau byðu væru staðsettar. Þá væru sveitarfélagamörk ekki síður breytileg en póstnúmer. Mörg dæmi væru um breytingar á sveitarfélagamörkum á undanförnum árum og búast mætti við verulegum breytingum á næstu árum vegna nýrra reglna um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélögum.

PFS teldi síðan, m.a. á grundvelli framangreindra forsendna að miða bæri við mörk sveitarfélaga, ekki þörf á að skipta landinu upp í mismunandi landfræðilega markaði og væri það m.a. rökstutt með því að samkeppnisaðstæður milli þessara svæða væru ekki nægjanlega ólíkar.

Afstaða PFS
Hér er Míla að reikna fjölda leigðra heimtauga Mílu sem hlutfall af heildarfjölda íbúða og atvinnurýma. Þetta er ekki það sem PFS hefur verið að miða við í sinni greiningu og hér er Míla að blanda saman tveimur aðferðum sem gefur mjög villandi niðurstöðu. Það er einhver hluti íbúða og atvinnurýma sem ekki eru með neina tengingu (ekki með neina heimtaug eða að heimtaug er til staðar en engin virk tenging) og því getur ekkert fyrirtæki náð 100% hlutdeild með þessari aðferð þó viðkomandi fyrirtæki sæti eitt að öllum tengingum sem væru virkar á svæðinu. Þessi framsetning er því mjög villandi og ekki marktæk.

PFS er annars vegar að skoða útbreiðslu þar sem reiknað er hlutfall þeirra rýma (fjöldi íbúða og atvinnurýma) sem hafa kost á tengingu við heimtaug frá viðkomandi fjarskiptafyrirtæki og hins vegar er verið að horfa á markaðshlutdeild á smásölustigi sem er hlutfall leigðra heimtauga í eigu fyrirtækis af öllum heimtaugum sem eru í útleigu (ekki öllum rýmum).

Þá setur Míla fram spá fyrir árið 2019 sem er liðið og ætti því að liggja fyrir en einnig er sett fram spá fyrir 2026 án þess að nokkur tilraun sé gerð til að upplýsa um forsendur þessarar spár Mílu.

Í þessu ljósi eru þær myndir sem Míla setur fram í sínum athugasemdum algerlega ómarktækar.

Við fyrstu gagnaöflun PFS niður á svæði, m.v. tölur fyrir lok árs 2017 var eingöngu kallað eftir gögnum miðað við póstnúmer en frá miðju ári 2018, óskaði PFS bæði eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum eftir póstnúmerum og sveitarfélögum. Var þar bæði óskað eftir útbreiðslutölum og fjöldatölum í heildsölu og smásölu. Í kjölfar þeirrar upplýsingabeiðni tók PFS ákvörðun um að réttast væri að miða við tölur eftir sveitarfélögum fremur en póstnúmerum. Eftir það hefur PFS óskað eftir slíkum tölum niður á sveitarfélög miðað við áramótin 2018/2019, mitt ár 2019, áramótin 2019/2020 og áramótin 2020/2021. Frumdrögin, sem fóru í samráð þann 30. apríl 2020, miðuðu við tölfræði frá miðju ári 2019, þar sem árslokatölur fyrir 2019 höfðu ekki borist. Í uppfærðri greiningu (viðauki A) hefur tölfræðin verið uppfærð miðað við árslokatölur 2020 að því er markaðshlutdeildartölur varðar eftir sveitarfélögum og útbreiðslu neta. Smásölutölur hafa ennfremur verið uppfærðar með tölum frá árslokum 2020. PFS mun svo árlega kalla eftir árslokatölum niður á sveitarfélög í upphafi hvers árs, næst í byrjun árs 2022 fyrir árslokatölur 2021. PFS hefur einnig undir höndum útbreiðslutölur eftir sveitarfélögum, í tengslum við reglubundna gagnasöfnun vegna reksturs innviðagagnagrunns PFS. Þetta er útbreiðsla neta miðað við árslok 2020 PFS hefur þó ekki undir höndum nýrri tölur en frá miðju ári 2018 um markaðshlutdeildir eftir póstnúmerum, heldur aðeins eftir sveitarfélögum, enda taldi PFS réttara að miða við sveitarfélagamörk en póstnúmer að vandlega athuguðu máli.

PFS er ekki sammála Mílu um að póstnúmer séu heppilegri viðmið en sveitafélagamörk við að meta einsleitni eða breytileika samkeppnisaðstæðna eftir svæðum hér á landi. Eins og fram kom í kafla 6.4.2 í frumdrögunum (nú viðauki A) hafa þau staðbundnu net sem notið hafa ríkisstyrkja í gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“ verið byggð upp innan viðkomandi sveitarfélaga, þó þau nái ekki öll dekkun viðkomandi sveitarfélags í heild, enn sem komið er. Einnig hefðu nokkur sveitarfélög kostað net fyrir íbúa sína, með eða án þátttöku íbúa, án ríkisstyrkja.

Þá kom þar fram að PFS hefði litið til þess hvort póstnúmer gætu verið hentugar einingar til landfræðilegrar greiningar. Við þá skoðun hefði komið í ljós að sum póstnúmer næðu yfir mjög víðfeðm svæði en önnur póstnúmer væru mjög lítil. Einnig næðu sum póstnúmer úti á landi yfir fleiri en eitt sveitarfélag, en í öðrum sveitarfélögum væru mörg póstnúmer. Þá hefðu póstnúmer tekið breytingum og ekki væri ómögulegt að slíkar breytingar ættu sér stað í framtíðinni og væru því að mati PFS ekki nægilega stöðug mörk. Þó sameining sveitarfélaga gæti hugsanlega átt sér stað á líftíma greiningarinnar væri það mat PFS að slíkar breytingar gerðu það ekki að verkum að mörk sveitarfélaga yrðu óstöðug, því við slíka sameiningu færi landssvæði ekki úr einu skilgreindu svæði á annað svæði, heldur sameinuðust svæði en mörk hins sameinaða sveitarfélags héldust óbreytt gagnvart öðrum sveitarfélögum. Þá væri miklu mun algengara í Evrópu að miðað væri við sveitarfélagamörk en póstnúmer.

Þá má geta þess að samkvæmt 15. gr. laga um póstþjónustu nr. 98/2019, er það PFS sem ákvarðar landfræðileg mörk póstnúmera og gefur út póstnúmeraskrá. Fram að gildistöku laganna var þetta hlutverk í höndum Íslandspósts ohf. Samkvæmt skilgreiningu á póstnúmeri samkvæmt lögunum er tilgangur póstnúmers eingöngu til landfræðilegrar afmörkunar, til að staðsetja viðtakanda og þar með auðvelda dreifingu á póstsendingum. Því má segja að póstnúmer hafi í raun þann eina tilgang samkvæmt framangreindum lögum að veita starfsfólki og flokkunarvélum upplýsingar um hvert eigi að senda viðkomandi póstsendingu þannig að henni verði dreift til rétts viðtakanda. Hlutverk póstnúmera er því aðeins að styðja við skilvirka dreifingu póstsendinga. Hins vegar hafa fyrirtæki og yfirvöld í gegnum tíðina notað póstnúmer í öðrum tilgangi, t.d. til ýmiss konar flokkunar varðandi réttindi og skyldur borgaranna. Sérhver önnur notkun á póstnúmerum er á ábyrgð þess aðila sem notar póstnúmer til einhvers konar aðgreiningar í sinni þjónustu. Jafnframt er ekki skilyrði að póstnúmer og landfræðileg þekja þess fylgi mörkum einstakra héraða, sveitarfélaga eða sýslna. Mörg minni sveitarfélög hafa ekki eigin póstnúmer heldur deila þau póstnúmeri með öðru eða öðrum sveitarfélögum. Einungis póstrekendur, sveitarfélög og opinberar stofnanir geta gert kröfu um að póstnúmerum og/eða landfræðilegri þekju verði breytt. Þarna undir falla t.d. ekki fjarskiptafyrirtæki.

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er fjallað um sveitarfélög. Í 1. gr. segir að landið skiptist í sveitarfélög sem sjálf ráða málefnum sínum á eigin ábyrgð. Með stjórn sveitarfélaga fara sveitarstjórnir sem kjörnar eru lýðræðislegri kosningu. Hver maður telst íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili. Sveitarfélög eru lögaðilar. Samkvæmt 3. gr. kemur fram að með lögunum sé markaður almennur grundvöllur að starfsemi og stjórnskipulagi sveitarfélaga. Þá kemur fram í 4. gr. að sveitarfélög hafi ákveðin staðmörk sem ráðast af útmerkjum þeirra fasteigna, þ.m.t. þjóðlendna, sem innan þeirra liggja. Óheimilt er að breyta mörkum sveitarfélaga nema með lögum. Þrátt fyrir ofangreint getur ráðherra breytt mörkum sveitarfélaga í tengslum við sameiningu þeirra, en í XII. kafla laganna er fjallað um sameiningu sveitarfélaga. Sameinist tvö eða fleiri sveitarfélög verður til nýtt sveitarfélag er hefur sömu landfræðilegu afmörkunina og hin sameinuðu sveitarfélög höfðu.

Eftir sameiningu fjögurra sveitarfélaga á Austurlandi vorið 2020 eru sveitarfélög landsins nú 69 að tölu. Póstnúmer eru hins vegar í rúmlega 170 talsins þegar pósthólfsnúmer hafa verið dregin frá. Í hinni sameiginlegu afstöðu BEREC um landfræðilegar greiningar frá 2014 er það eitt viðmiðið sem þarf að horfa til við val á svæðum til landfræðilegrar greiningar að mörk landssvæða þurfi að vera skýr og stöðug þannig að markaðsaðilar eigi auðvelt með að átta sig á þeim. PFS telur að bæði markaðsaðilar, neytendur og aðrir hagaðilar eigi auðveldara með

að átta sig á sveitarfélagamörkum en hinum fjölmörgu póstnúmerum, sem eru að mati PFS mjög ógagnsæ og mörg miðað við eins fámennt land og Ísland er. Því sé meira gagnsæi fólgið í því að miða við sveitarfélagamörk.

Þá er annað viðmið, sem fjallað er um í umræddu skjali BEREC, það að svæði skuli vera nægilega lítil til að tryggja að samkeppnisaðstæður séu ólíklegar til að breytast verulega innan þeirra, en nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á markaðsaðilum við að svara fyrirspurnum og gagnaöflunarbeiðnum fjarskiptaeftirlitsstofnana sem og á fjarskiptayfirvöld við að greina og vinna úr innkomnum gögnum. Oft væri miðað við að svæði væri nægilega stórt ef það gæti verið andlag fjárfestingarákvarðana netrekenda. PFS telur að þetta skilyrði sé betur uppfyllt með því að miða við sveitafélagamörk fremur en póstnúmer. Að mati PFS er ljóst að fjárfestingarákvarðanir innviðafyrirtækja í fjarskiptum séu fremur teknar á grundvelli sveitarfélagamarka en póstnúmera, enda semja þau oft við viðkomandi sveitarfélög um ljósleiðarauppbyggingu í viðkomandi sveitarfélagi, með eða án ríkisstyrkja sem veittir eru til sveitarfélaga úr fjarskiptasjóði.

Að mati Mílu væru aðstæður innan hvers póstnúmers mun einsleitari heldur en í heilu sveitarfélögunum. Meginreglan væri sú að það væri sérstakt póstnúmer fyrir hvern þéttbýlisstað og dreifbýlið hefði annað póstnúmer. Aðstæður í dreifbýli á landsbyggðinni væru mjög frábrugðnar aðstæðum í þéttbýli á landsbyggðinni. Ef aðstæður væru skoðaðar í flestum sveitarfélögunum utan starfssvæða GR og Tengis, þá væri VDSL frá Mílu besti kosturinn í þéttbýlinu með hátt í 100% dreifingu á meðan ljósleiðari sem lagður hefði verið eða yrði lagður á líftíma greiningarinnar, af viðkomandi sveitarfélagi í tengslum við verkefnið „Ísland ljóstengt“, væri í dreifbýlinu. Markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaði færi ört minnkandi í póstnúmerum í dreifbýlinu og lægi fyrir að Míla myndi hverfa af heimtaugamarkaði í mörgum póstnúmeranna á líftíma greiningarinnar. Hlutföll milli heimila í þéttbýli og dreifbýli væru mjög breytileg milli sveitarfélaga utan þjónustusvæða GR og Tengis, en þau væru að jafnaði 1/3 í dreifbýli og 2/3 í þéttbýli. Skiptingu flatarmáls í þéttbýli og dreifbýli væri öfugt farið.

PFS fær ekki séð að það sé einhver meginregla í sveitarfélögum landsins að þar sé almennt þéttbýlisstaður með um 2/3 íbúa og svo dreifbýlið innan viðkomandi sveitarfélags með 1/3 íbúa.

Í frétt á vef Hagstofu Íslands þann 22. júlí 2020 kom fram að 5,9% landsmanna búa í strjálbýli en 94,1% í þéttbýli miðað við 1. janúar 2020. Með strjálbýli er átt við sveit eða byggðarkjarna með færri en 200 íbúa. Fjöldi þéttbýlisstaða í strjálbýli eru 32, þar sem 21.633 manns búa. Þéttbýlisstaðir eru skilgreindir sem byggðarkjarnar, sem geta náð yfir sveitafélagamörk, þar sem að lágmarki 200 manns búa. Byggðarkjarni er samfelld húsaþyrping innan eins sveitarfélags þar sem minna en 200 metrar eru á milli húsa enda hefur þyrpingin sérstakt heiti. Lágmarksfjöldi íbúa í hverjum byggðarkjarna er 50 manns. Þéttbýlisstaðir með 200 íbúa eða fleiri voru 63 í byrjun árs 2020. Þar búa 342.501 manns. Íbúafjöldi landsins var því 364.134 þann 1. janúar 2020.

Eins og áður segir eru sveitarfélög landsins 69 að tölu. Í eftirtöldum 19 sveitarfélögum er um að ræða þéttbýlisstaði þar sem nánast ekkert strjálbýli er til staðar eða a.m.k. hverfandi: Reykjavík, Hafnarfjörður, Garðabær, Kópavogur, Seltjarnarnes, Mosfellsbær, Akraneskaupstaður, Stykkishólmsbær, Tálknafjarðarhreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Blönduósbær, Skagaströnd, Akureyrarbær, Vestmannaeyjarbær, Hveragerðisbær,

Grindavíkurkaupstaður, Reykjanesbær, Suðurnesjabær og Vogar. Míla hefur nú eignast net Blönduósbæjar.

Í eftirtöldum 19 sveitarfélögum er um að ræða strjálbýli með enga þéttbýlisstaði skv. ofangreindri skilgreiningu: Kjósarhreppur, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Helgafellssveit, Árneshreppur, Húnavatnshreppur, Skagabyggð, Akrahreppur, Hörgársveit, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Tjörneshreppur, Svalbarðshreppur, Fljótsdalshreppur, Ásahreppur, Flóahreppur, Grímsnes- og Grafningshreppur og Skeiða- og Gnúpverjahreppur. Míla hefur nú eignast net Akrahrepps og Grímsnes- og Grafningshrepps og leigt net Skagabyggðar og Svalbarðshrepps til langs tíma.

Samtals er því um að ræða 38 sveitarfélög þar sem ofangreint á við um og falla þannig ekki undir meinta meginreglu sem Míla vísar til. Þá eru eftir 31 sveitarfélag.

Sú meinta „meginregla“ sem Míla nefnir, þar sem þéttbýlisstaðir/byggðakjarnar eru með um 2/3 af fólksfjöldanum og strjálbýlið um 1/3, gæti átt við um eftirfarandi 20 sveitarfélög: Borgarbyggð, Snæfellsbæ, Grundarfjarðarbæ, Dalabyggð, Reykhólahrepp, Vesturbyggð, Súðavíkurhrepp, Strandabyggð, Sveitarfélagið Skagafjörð, Dalvíkurbyggð, Svalbarðsstrandarhrepp, Grýtubakkahrepp, Norðurþing, Langanesbyggð, Vopnafjarðarhrepp, Múlaþing, Sveitarfélagið Hornafjörð, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra og Sveitarfélagið Ölfus. Míla hefur nú eignast net Snæfellsbæjar, Súðavíkurhrepps, Strandabyggðar (að hluta), Sveitarfélagsins Skagafjarðar og Rangárþings eystra og leigt net Langanesbyggðar til langs tíma. Það eru því aðeins ljósleiðaranet í 14 sveitarfélögum, sem Míla telur að ofangreind „meginregla“ gildi, sem ekki eru í eigu eða undir langtímayfirráðum Mílu. Það eru um 20% sveitarfélaga landsins. Þá má geta þess að 4 af ofangreindum sveitarfélögum falla undir áform PFS um vægari kvaðir, þ.e. Sveitarfélagið Ölfus, Svalbarðsstrandarhreppur, Rangárþing ytra og Grýtubakkahreppur. Ef þau eru dregin frá standa þá í raun aðeins 10 sveitarfélög eftir.

Þá eru eftir 11 sveitarfélög sem samanstanda af bæði þéttbýlisstöðum/byggðakjörnum og strjálbýli sem fellur ekki að meintri meginreglu sem Míla heldur fram að sé við lýði. Í eftirtöldum 4 sveitarfélögum er að finna einn eða fleiri þéttbýlisstaði/byggðarkjarna en mun meira fámenni í strjálbýli en þriðjung íbúa: Ísafjarðarbær, Fjallabyggð, Fjarðabyggð og Árborg. Í þeim 7 sveitarfélögum sem þá eru eftir er staðan svo þannig að þar er hlutfall íbúa í strjálbýli mun hærra en hlutfall íbúa á þéttbýlisstöðum/byggðakjörnum: Kaldrananeshreppur, Húnaþing vestra, Eyjafjarðarsveit, Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Hrunamannahreppur og Bláskógabyggð. Míla hefur nú keypt net Húnaþings vestra og net Skaftárhrepps (að hluta).

Í 38 sveitarfélögum er ýmist enginn þéttbýlisstaður/byggðarkjarni eða aðeins þéttbýlisstaður/byggðakjarni með ekkert eða mjög lítið strjálbýli. Það eru 55% sveitarfélaga á Íslandi. Að ofangreindu virtu eru 20 sveitarfélög af 69 sem segja má með góðu móti að falli undir þessa lýsingu, sem Míla segir að sé meginregla varðandi íbúadreifingu innan sveitarfélaga á Íslandi. Þetta eru um 29% sveitarfélaga á Íslandi. Míla hefur keypt eða leigt til langs tíma nokkur af þessum netum. Þá eru eins og áður segir 14 sveitarfélög, þar sem Míla á ekki eða hefur ekki langtíma yfirráð yfir ljósleiðaraheimtaugum, sem falla undir umrædda meinta meginreglu, eða um 20% af sveitarfélögum landsins. PFS telur augljóst að ekki sé um neina meginreglu að ræða, líkt og Míla heldur fram, heldur þvert á móti sé þessi staða uppi í miklum minnihluta sveitarfélaga á Íslandi. Þetta geta þá ekki verið fullnægjandi rök til að

komast að þeirri niðurstöðu að sveitafélagamörk séu ekki heppileg sem viðmið til landfræðilegrar greiningar.

Þá kom fram í máli Mílu að þetta háa hlutfall heimila í þéttbýli gerði það að verkum að staða Mílu í viðkomandi sveitarfélagi væri metin nægilega sterk til að viðhalda kvöðum á fyrirtækinu í öllu sveitarfélaginu, þrátt fyrir að staða félagsins í strjálbýlinu væri mjög veik og að fyrir lægi að Míla myndi leggja niður koparheimtaugar á líftíma greiningarinnar. Tengingum Mílu hefði á árunum 2014-2019 fækkað um 10,8% í strjálbýlinu en aðeins um 2,9% í þéttbýlinu. Til ársins 2026 væri það spá Mílu að tengingum myndi fækka um 57% í strjálbýli sömu sveitarfélaga en aðeins um 19% í þéttbýli þeirra. Skipting eftir póstnúmerum myndi gefa mun réttari mynd af markaðsaðstæðum, þar sem mögulegt væri að draga saman póstnúmer þar sem líkar aðstæður væru ríkjandi.

Eins og að ofan greinir á þessi staða aðeins við um 14 sveitarfélög af 69, eða 20% sveitarfélaga landsins, og því er ofangreind staða ekki lýsandi fyrir samkeppnisaðstæður innan sveitarfélaga hér á landi. Af þeim eru svo 4 sem þegar falla undir áform PFS um vægari kvaðir og því í raun aðeins 10 eftir sem gagnast gætu Mílu, eða 14,5%.

Eins og að framan greinir kallaði PFS upphaflega eftir gögnum frá fjarskiptafyrirtækjunum bæði eftir póstnúmerum og sveitarfélögum. Af ástæðum sem að ofan greinir taldi PFS heppilegra að miða við sveitafélagamörk en póstnúmer. PFS ítrekar að Míla hefur undanfarin misseri keypt upp mörg hinna ríkisstyrktu sveitaneta af fjölmörgum sveitarfélögum, leigt þau til langs tíma eða lagt þau sjálf með styrk frá viðkomandi sveitarfélagi og/eða fjarskiptasjóði. Telur PFS að sú þróun geti haldið áfram á líftíma greiningarinnar. Þá tekur PFS það fram að reiknað er með að líftími þessarar greiningar geti orðið um 3 ár og jafnvel styttri ef verulegar vendingar verða á viðkomandi mörkuðum fyrir þann tíma. Því væri ekki rétt að miða spár við næstu 6 ár eða til ársins 2026 eins og Míla virðist gera. Samkvæmt áætlun Mílu um útfösun á koparheimtaugum félagsins mun obbinn af henni eiga sér stað á næstu 5-10 árum, að minnsta kosti þar sem Míla hefur ekki þegar lagt ljósleiðaraheimtaugar eða komist yfir slíkar heimtaugar. Ljóst er miðað við fjárfestingaráform Mílu að þá verður ljósleiðaravæðing félagsins orðin gríðarlega umfangsmikil í lok líftíma greiningarinnar.

Þá má minnast á það að um tvö viðmið er að ræða varðandi val á svæðum til greiningar, þ.e. annars vegar ofangreinda 75% útbreiðslu ljósleiðaranets annars aðila en Mílu og hins vegar það viðmið að Síminn sé kominn með undir 50% markaðshlutdeild í smásölu í viðkomandi sveitarfélagi. Staða Símans í smásölu á landsbyggðinni er gríðarlega sterk, en meðaltals markaðshlutdeild Símans utan höfuðborgarsvæðisins er um [...]%. Þótt PFS myndi framkvæma landfræðilega greiningu eftir póstnúmerum myndi staðan eflaust ekki breytast neitt að ráði miðað við þá aðferðarfræði að miða við sveitarfélög, þar sem langflest póstnúmer í dreifbýlinu á landsbyggðinni myndu falla á síðargreinda viðmiðinu sem kveður á um að markaðshlutdeild Símans í smásölu sé komin undir 50%.

Þess má einnig geta að í kjölfar auka samráðs sem efnt var til í lok október 2020, slakaði PFS á viðmiðum varðandi val á svæðum, sem leiddi til þess að sveitarfélögum sem falla undir svæði með meiri samkeppni, og þar með vægari kvaðir, fjölgaði úr 6 á markaði 3a og 7 á markaði 3b í 17 á hvorum markaði. Nú er svo komið að allt höfuðborgarsvæðið á þar undir og í heildina er um að ræða svæði þar sem um 70% íbúa landsins búa. Þá var kveðið á þá breytingu að listi yfir sveitarfélög sem féllu undir svæðið með meiri samkeppni, og þar með vægari kvaðir, skyldi uppfærður árlega, næst snemma árs 2022.

Að lokum taldi Míla þau rök PFS fyrir því að miða ekki við póstnúmer vegna flækjustigs og mikillar vinnu fyrir starfsmenn stofnunarinnar ekki ásættanleg og að stofnunin hefði að lögum alla burði til að nálgast upplýsingar frá fjarskiptafyrirtækjunum. Því væri vísað á bug að fjarskiptafyrirtæki gætu ekki veitt upplýsingar eftir póstnúmerum. Allar tengingar hefðu ákveðna staðsetningu sem tengdust eðlilega póstnúmeri. Þá væru sveitarfélagamörk ekki síður breytileg en póstnúmer. Mörg dæmi væru um breytingar á sveitarfélagamörkum á undanförnum árum og búast mætti við verulegum breytingum á næstu árum vegna nýrra reglna um lágmarksfjölda íbúa í sveitarfélögum.

Ástæða þess að PFS valdi sveitarfélagamörk en ekki póstnúmer var ekki sú að póstnúmersaðferðarfræðin væri flóknari eða kallaði á meiri vinnu fyrir PFS. Ástæðurnar voru fjölmargar og þeim hefur verið gerð skil hér að ofan.

Míla heldur því fram að markaðshlutdeild félagsins á heimtaugamarkaði fari ört minnkandi í póstnúmerum í dreifbýli og að fyrir lægi að Míla myndi hverfa af heimtaugamarkaði í mörgum póstnúmerum í strjálbýlinu á líftíma greiningarinnar. Eins og fram kemur hér að ofan búa aðeins 5,9% landsmanna í strjálbýli eða tæplega 22.000 manns. Fjarskiptasjóður hefur með verkefninu „Ísland ljóstengt“ styrkt ljósleiðaravæðingu um 6.000 staðfanga í strjálbýlinu þegar því verkefni lýkur á árunum 2021-2022. Því hefur ennfremur áður verið lýst að Míla hafi keypt upp fjölda slíkra sveitaneta á síðustu árum og misserum, eða tryggt sér langtímayfirráð yfir. Því eru það mun færri staðföng en 6.000 sem Míla á ekki eða ræður ekki yfir umræddu sveitaljósleiðaraneti eða lagt þau með styrkjum frá viðkomandi sveitarfélagi og/eða fjarskiptasjóði. PFS telur að slík uppkaup geti haldið áfram á líftíma greiningarinnar. PFS metur það svo að í lok líftíma greiningarinnar gætu 2-3% staðfanga í landinu verið því marki brennd að Míla verði hvorki með kopar né ljósleiðaraheimtaug og það verði aðeins á allra strjálbýlustu svæðum landsins. Míla mun svo væntanlega bjóða upp á bitastraumsaðgang á nánast öllum þessum staðföngum.

Þó kvaðir munu hvíla á Mílu vegna þessara fáu staðfanga í hinum dreifðu byggðum, þar sem Míla mun ekki verða með heimtaugar, munu kvaðirnar þá í raun ekki vera virkar, þar sem engin heimtaug í eigu eða langtímayfirráðum Mílu er til staðar. Þessar heimtaugar eru þó því marki brenndar að þær hafa langflestar verið lagðar með ríkisstyrkjum og því ekki mikil hætta á því að samkeppnisvandamál komi upp varðandi þær.

Míla vísaði til málsgreinar 441, þar sem fram kæmi að það væri mat PFS að sveitarfélög væru heppilegar einingar til að miða landfræðilega greiningu við, miðað við aðstæður hér á landi í dag. Vísaðist m.a. til umfjöllunar í kafla 6.3 um útbreiðslu fjarskiptaneta, útbreiðsluáform og nettilhögun.

Míla teldi mat PFS hér rangt. Markaðsaðstæður á Íslandi væru mjög mismunandi og mismunurinn félli beint að póstnúmerum. Markaðsbrestur og stuðningur íslenska ríkisins við uppbyggingu ljósleiðaraneta félli beint að skiptingu eftir póstnúmerum. Póstnúmer væri eina raunhæfa aðferðin til að ná utan um mismunandi uppbyggingu heimtauga sem væri mjög fjölþætt. Samkeppnisaðstæður væru víðast einsleitar innan póstnúmera en ekki innan sveitarfélaga. Í fjölmörgum sveitarfélögum væri einn markaðsaðili í uppbyggingu í dreifbýli en annar í þéttbýli. Póstnúmer næðu bæði utan um uppbyggingu sveitarfélaga með stuðningi ríkisins og uppbyggingu annarra markaðsaðila. Sveitarfélagamörk gerðu það hins vegar ekki og myndi því draga upp skakka mynd af mismunandi markaðsaðstæðum.

Afstaða PFS
Í svörum við næstu athugasemd Mílu hér að framan hefur PFS með ítarlegum hætti rökstutt það hvers vegna sveitarfélagamörk þykja að mati PFS réttara og hentugra viðmið fyrir val á svæðum til nánari landfræðilegrar greiningar en póstnúmer. Vísast til þess.

PFS er ekki sammála því mati Mílu að samkeppnisaðstæður séu víðast einsleitar innan póstnúmera. Þó þær geti verið það í einhverjum póstnúmerum er það sama ekki uppi á teningnum í mörgum öðrum.

Míla segir að markaðsbrestur og stuðningur íslenska ríkisins við uppbyggingu ljósleiðaraneta falli beint að skiptingu eftir póstnúmerum. PFS bendir á að ríkisstuðningur úr fjarskiptasjóði til ljósleiðarauppbyggingar er veittur til tiltekins sveitarfélags til ljósleiðarauppbyggingar í strjálbýli innan þess sveitarfélags. Ekki er þar miðað við póstnúmer. Þá er heldur ekki hægt að fallast á að slíkir styrkir falli beint að skiptingu eftir póstnúmerum. Allur gangur er á því hvernig póstnúmer skiptast innan sveitarfélaga eða á milli þeirra. Sum póstnúmer ná t.a.m. til fleiri en eins sveitarfélags, auk ýmis konar misræmis sem er á milli sveitarfélaga og póstnúmera. Eins og að framan greinir er hlutverk póstnúmera samkvæmt póstlögum aðeins að styðja við skilvirka dreifingu póstsendinga.

Þá ítrekar PFS að sú „meginregla“ sem Míla heldur fram að gildi um sveitarfélög á Íslandi, þ.e. að þau séu þannig uppbyggð að 2/3 íbúa búi almennt í þéttbýlisstöðum/byggðarkjörnum innan þeirra en 1/3 í strjálbýli innan þeirra, á aðeins við um 20% sveitarfélaga á Íslandi, þegar búið er að draga frá þau sveitarfélög sem Míla hefur keypt upp sveitanetin í, tryggt sér langtímayfirráð yfir eða lagt með stuðningi viðkomandi sveitarfélags og/eða fjarskiptasjóðs. Þegar búið er að draga frá þau 4 sveitarfélög sem þegar falla undir viðmið PFS um vægari kvaðir eru þetta aðeins 14,5%.

Þá kannast PFS ekki við að algengt sé hér á landi að einn markaðsaðili sé í uppbyggingu í dreifbýli og annar í þéttbýli innan tiltekinna sveitarfélaga, þótt dæmi séu um það. Tengir hefur t.a.m. ekki síður verið að leggja ljósleiðaranet í dreifbýli en í þéttbýli. Hins vegar hefur GR nær einungis lagt ljósleiðara í þéttbýli.

Að ofangreindu virtu hafnar PFS því að sveitarfélagamörk dragi upp skakka mynd af mismunandi markaðsaðstæðum hér á landi. Vel er hægt að hanna viðmið eftir sveitarfélagamörkum sem draga saman í einn flokk þau sveitarfélög þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður eru við lýði í. Það sem mestu máli skiptir er að Síminn er almennt í yfirburðastöðu á smásölumarkaði á landsbyggðinni með yfir 50% markaðshlutdeild, sem er það viðmið sem gildir samhliða viðmiðinu um a.m.k. 75% útbreiðslu annars nets en Mílu. Því myndi það að mati PFS ekki breyta miklu fyrir niðurstöðu þessarar greiningar að miða við póstnúmer í stað sveitarfélagamarka.

Míla vísaði til málsgreinar 442, þar sem fram kæmi að útbreiðsla Mílu væri á landsvísu og félagið starfaði í öllum sveitarfélögum á viðkomandi markaði. Frá gamalli tíð væri kerfi fyrirtækisins skipt upp í símstöðvasvæði sem að miklu leyti væru miðuð út frá þéttbýliskjörnum og þjónustu við sveitirnar í kring.

Míla sagði þetta ekki rétt. Þar sem sveitarfélög hefðu lagt ljósleiðaranet, myndi net Mílu leggjast af við niðurlagningu PSTN. Míla myndi því ekki hafa landsdekkandi net á markaði 3a.

Afstaða PFS

PFS minnir á að niðurlagning koparkerfis Mílu er ekki hafin að neinu ráði og ekki er reiknað með að sú þróun hefjist af fullum þunga fyrr en eftir líftíma þessarar greiningar, sér í lagi á stöðum þar sem félagið mun ekki eiga ljósleiðaranet til að taka við, nema þá á mjög strjálbýlum og fámennum svæðum. Í árslok 2020 færðust tilteknar eignir og rekstur frá Símanum til Mílu, þ.m.t. PSTN talsímakerfið. Míla hefur upplýst PFS um að þau áform sem Síminn hafði kynnt um niðurlagningu PSTN kerfisins gætu tafist þar sem Míla hefur í hyggju að láta þá niðurlagningu haldast í hendur við niðurlagningu koparkerfisins. Ekki er útilokað að það teygist því á líftíma xDSL þjónustu samhliða lengri líftíma PSTN. Þá ítrekar PFS að Míla hefur á undanförnum misserum keypt upp, tryggt sér langtímayfirráð eða lagt fyrir ríkisstyrki fjölmörg þessara sveitaneta og er reiknað með því að sú þróun haldi áfram á líftíma greiningar þessarar. Sér í lagi eftir að PFS féll frá því að kveða á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 444, þar sem fram kæmi að PFS hefði litið til þess hvort póstnúmer gætu verið hentug eining til landfræðilegrar greiningar. Við þá skoðun hefði komið í ljós að sum póstnúmer næðu yfir mjög víðfeðmt svæði en önnur póstnúmer væru mjög lítil. Einnig næðu sum póstnúmer úti á landi yfir fleiri en eitt sveitarfélag en í öðrum sveitarfélögum væru mörg póstnúmer. Þá mætti nefna að póstnúmer hefðu tekið breytingum og ekki væri ómögulegt að slíkar breytingar ættu sér stað aftur. Þó síðasta breyting væri frekar nýleg væru póstnúmer því ekki stöðug mörk sem treysta mætti að yrðu óbreytt á líftíma greiningarinnar.

Míla sagði að á sama hátt og sum póstnúmer næðu yfir víðfeðmt svæði þá næðu sveitarfélög yfir þau líka. Sum sveitarfélög væru smá á meðan önnur væru stór, rétt eins og skipting póstnúmera. Póstnúmer næðu utan um þann mismun sem væri á uppbyggingu í þéttbýli og dreifbýli sem sveitarfélagamörk gerðu ekki. Póstnúmer væru mun stöðugri mörk en sveitarfélög sem fyrir lægi að væru og myndu breytast hratt á næstu árum þegar lágmarks fjöldi íbúa þeirra yrði 1000.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá Mílu að sveitarfélög eru misjafnlega stór hér á landi. PFS vísar til ítarlegs rökstuðnings hér að framan um hvers vegna PFS telur sveitarfélagamörk réttara og hentugra viðmið til landfræðilegrar greiningar hér á landi en póstnúmer. Þó sveitarfélög kynnu að sameinast á næstu árum hér á landi þá breytir það ekki afmörkuninni á milli hins sameinaða sveitarfélags og annarra sveitarfélaga. Þá eru þetta yfirleitt fámenn og aðliggjandi sveitarfélög sem hafa verið að sameinast, þar sem samkeppnisaðstæður eru almennt með svipuðum hætti.

Míla vísaði til málsgreinar 447, þar sem fram kæmi að PFS hygðist miða val á svæðum til landfræðilegrar greiningar við sveitafélagamörk.

Míla sagði að með vali á sveitarfélagamörkum án skynsamlegra röksemda væri val PFS á mikilvægri grunnforsendu röng og til þess fallin að draga upp ranga mynd af raunverulegum landfræðilegum mismun og búa til svæði þar sem einsleitni væri ekki til staðar í staðinn fyrir að velja póstnúmer sem fönguðu einsleitni.

Afstaða PFS
PFS vísar til ítarlegs rökstuðnings hér að framan, sem og í kafla 6.4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) um hvers vegna PFS telur sveitarfélagamörk réttara og hentugra viðmið til landfræðilegrar greiningar hér á landi en póstnúmer.

Síminn taldi að póstnúmer eða byggðarkjarnar væru skásti mælikvarðinn, þar sem tengingar væru flokkaðar eftir póstnúmerum en ekki endilega sveitarfélagsnúmerum. Þá bæri að taka saman póstnúmer sem væru aðliggjandi og viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefði lagt ljósleiðara í og þannig flokka saman svæði sem lægju saman og hefðu sambærileg samkeppnisleg skilyrði. Þegar það væri gert næðist eitt samliggjandi svæði þar sem GR hefði náð yfir 50% útbreiðslu og eitt samliggjandi svæði þar sem Tengir hefði náð 50% útbreiðslu.

Erfiðara væri að greina önnur svæði, en þau mætti flokka eftir sama mælikvarða. Þegar kjarnar eða þéttbýli hefðu takmarkaðan fjölda væri eðlilegt að flokka slík sveitarfélög með stærri kjörnum eða flokka þau sem hluta af dreifbýlissvæði. Lykilatriði væri að hafa svæðin nægilega stór til þess að minniháttar sveiflur leiddu ekki til ýktra breytinga í markaðshlutdeild.

Afstaða PFS
PFS vísar til ítarlegs rökstuðnings hér að framan um hvers vegna PFS telur sveitarfélagamörk réttara og hentugra viðmið til landfræðilegrar greiningar hér á landi en póstnúmer. PFS telur ekki fært að miða við „byggðarkjarna“, m.a. vegna þess að þeir eru ekki viðurkennd stjórnsýsluleg eining samkvæmt íslenskum lögum, líkt og sveitarfélög eru. Þá telur PFS ekki rétt að einskorða svæði, t.d. sveitarfélög, við að þau þyrftu að vera aðliggjandi. PFS telur að ef sveitarfélög uppfylla skilyrðin tvö, þ.e. að annað net en net Mílu hafi þar a.m.k. 75% útbreiðslu og markaðshlutdeild Símans sé komin undir 50%, þá tilheyra þau svæðinu með meiri samkeppni, án tillits til þess hvort þau liggja saman eða ekki. Er það í samræmi við leiðbeiningar og tilmæli ESA, sameiginlega afstöðu BEREC frá 2014 um landfræðilega greiningu og framkvæmdina í Evrópu. Þá telur PFS ekki nægjanlegt að miða við 50% útbreiðslu annars nets en Mílu hér á landi, þar sem almennt er aðeins eitt net sem keppir við net Mílu hér á landi, þar sem Míla er ekki í einokunarstöðu.

Síminn nefnir að lykilatriði sé að hafa svæðin nægilega stór til þess að minniháttar sveiflur leiddu ekki til ýktra breytinga í markaðshlutdeild. PFS fær ekki séð að þessi athugasemd fari saman við athugasemdir Mílu, sem lýst hefur verið hér að ofan, varðandi það að eðlilegast væri að miða við póstnúmer. Þau eru fjölmörg, eða um 170 talsins, og mörg hver mjög lítil og fámenn. PFS hefur í kjölfar auka samráðs auk þess ákveðið að uppfæra lista yfir sveitarfélög með meiri samkeppni árlega. Það ætti að fanga „ýktar“ breytingar í þróun markaðshlutdeildar, sem PFS telur reyndar ekki líklegar í dreifbýli hér á landi, þar sem Síminn er almennt með mjög sterka stöðu.

Míla vísaði til málsgreinar 448, þar sem fram kæmi að í skýrslum BEREC kæmi fram að almennt þyrfti að koma til fleiri en eitt net keppinautar mögulegs markaðsráðandi aðila svo unnt væri að líta svo á að virk eða a.m.k. umtalsverð samkeppni gæti verið ríkjandi á viðkomandi markaði. Á Íslandi háttaði svo til að almennt væri aðeins til staðar net eins keppinautar Mílu á hverju svæði og væri reiknað með því að sú staða breyttist ekki á líftíma þessarar greiningar. Víðfeðm en fremur fámenn svæði nytu þó engrar slíkrar samkeppni.

Í máli Mílu kom fram að PFS tæki ekki tillit til þess að flest þessara víðfeðmu svæða yrðu ekki með neitt net frá Mílu heldur ljósleiðarakerfi sveitarfélags eða annars samkeppnisaðila Mílu.

Afstaða PFS
PFS er ekki sammála því að flest þessara víðfeðmu svæða yrðu ekki með neitt net frá Mílu heldur aðeins ljósleiðarakerfi sveitarfélags eða annars samkeppnisaðila Mílu á líftíma þessarar greiningar. PFS telur að mesti krafturinn í niðurlagningu koparneta Mílu muni eiga sér stað eftir líftíma þessarar greiningar, en Míla hefur nú birt áætlun til næstu 10 ára í því sambandi. Auk þess hefur Míla verið að kaupa upp eða leigja til langs tíma net slíkra aðila víða um land, auk þess sem ýmis sveitarfélög hafa samið við Mílu um lagningu ljósleiðaraneta gegn styrk frá viðkomandi sveitarfélagi og/eða fjarskiptasjóði. Telur PFS að sú þróun gæti haldið áfram á líftíma greiningarinnar. Sér í lagi eftir að PFS féll frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu en kveða þess í stað á um ERT kvöð.

Míla vísaði til málsgreinar 449, þar sem fram kæmi að til að skipta svæðum í einingar með litla sem enga samkeppni annars vegar og einingar með meiri samkeppni hins vegar teldi PFS eðlilegt, miðað við aðstæður hér á landi, að miða slíka skiptingu við fremur ströng viðmið. Ekki þekktust þess dæmi frá Evrópu að tilvist aðeins tveggja neta, að neti fyrrum einkaréttarhafans meðtöldu, hefði réttlætt landfræðilegar ráðstafanir á markaði 3a.

Míla væri ósammála þessari ströngu skilgreiningu. Taka yrði tillit til sérstöðu á íslenskum markaði þar sem að ekki væri nokkur hagfræðilegur grundvöllur fyrir lagningu þriggja ljósleiðaraneta. Þá vantaði alla greiningu hjá PFS um útbreiðslu þráðlausra háhraðaneta sem gæti verið staðganga fyrir ljósleiðaranet.

Afstaða PFS
PFS tekur fram að í kjölfar auka samráðs hefði stofnunin slakað töluvert á umræddum skilyrðum. M.a. hækkað viðmiðið fyrir markaðshlutdeild Símans úr 40% í 50% og hætt við að miðað við tiltekna markaðshlutdeild Mílu. Það gerir það að verkum að sveitarfélög sem heyra undir svæðið með meiri samkeppni fjölgar töluvert, eða úr 6 í 17 á viðkomandi markaði, og ná nú til um 70% landsmanna. PFS vísar til kafla 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), sömu kafla hér að framan og til viðauka C varðandi staðgöngumat milli þráðlausra og þráðbundinna neta.

Míla vísaði til málsgreinar 450 í frumdrögunum, þar sem útlistað væri hvaða þrjú viðmið PFS hygðist miða við varðandi val á svæðum með meiri samkeppni.

Míla teldi að þetta væru alltof stífar reglur og í raun hannaðar til að réttlæta enn frekari reglusetningu á viðkomandi mörkuðum, sem hefðu verið mjög virkir og þjónað viðskiptavinum sínum vel. Á Íslandi væri einhver mesta notkun í heimi á ljósleiðaratengingum og útbreiðsla háhraða breiðbandstenginga væri með því mesta sem þekktist á heimsvísu. Með þessum reglum væri ljóst að verið væri að stöðva frekari uppbyggingu Mílu á heimtaugamarkaði nema með verulegum kröfum um stofngjöld frá viðskiptavinum og/eða ríkisstyrkjum. Þar sem GR rukkaði ekki stofngjöld og hefði þegar lokið ljósleiðaravæðingu á suðvesturhorninu gæti Míla ekki rukkað stofngjöld ef sett yrði á jafnaðarverðskrá. Það væri því ljóst að með þessu væri verið að drepa þá grósku og þá uppbyggingu sem hefði verið í gangi síðustu ár.

Míla telur einnig að það geti ekki verið rétt að auka kröfur á Mílu á sama tíma og samkeppnisaðilar félagsins hefðu byggt upp ljósleiðaranet sín til 100% heimila og fyrirtækja á svæði sem dekkaði 72-75% heimila landsins á meðan að Míla hefði blöndu af ljósleiðarakerfi og VDSL kerfi á því svæði. GR hefði lýst því yfir að á næstu 2 árum myndi félagið hafa byggt upp ljósleiðara til um 90% heimila og að félagið hefði um 50% markaðshlutdeild á stærsta hluta þessa svæðis. GR áformaði að vera með landsdekkandi heimtauganet á árinu 2025. Einnig væri Tengir búinn að leggja til um 7% heimila á landsvísu á öðru svæði, þ.e. um 60-70% dekkun þess svæðis.

Afstaða PFS

PFS vísar til þess að í kjölfar hins upprunalega samráðs um frumdrögin og auka samráðs ákvað stofnunin að slaka nokkuð á þeim viðmiðum sem til þarf svo sveitarfélag teljist heyra undir svæði með meiri samkeppni. Ennfremur ákvað PFS að falla frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðaranet Mílu, en kveða þess í stað á um ERT kvöð. Það veitir Símasamstæðunni meira svigrúm til verðlagningar á heildsölu og smásölustigi, og ætti að koma nokkuð til móts við sjónarmið um að kostnaðargreind verð á ljósleiðara gætu hægt á uppbyggingu ljósleiðaraneta á landsbyggðinni.

PFS taldi í frumdrögum sínum, miðað við þau mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem greind voru á viðkomandi mörkuðum, og þeirrar staðreyndar að Míla hafi frá síðustu greiningu staðið fyrir hraðri og öflugri ljósleiðarauppbyggingu, að eðlilegt væri að leggja kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá á ljósleiðara Mílu. En eins og áður greinir hefur ýmis þróun átt sér stað síðan umrædd frumdrög fóru í samráð, m.a. samningur milli GR og Símans. Í kjölfar auka samráðs ákvað PFS því að falla frá slíkri kvöð og mæla fremur fyrir um vægari kvöð í formi ERT prófs. Eins og fram kemur í kafla 6.2 hér að framan þá ofmetur Míla útbreiðsluáform GR á líftíma greiningarinnar verulega, á meðan útbreiðsluáform Mílu á líftíma greiningarinnar eru metnaðarfull.

Míla vísaði til málsgreinar 451, þar sem fram kæmi að PFS hefði greint tiltæk gögn og komist að því að þau þrjú skilyrði sem PFS hefði miðað við í frumdrögum sínum vegna markaðar 3a væru samtímis uppfyllt í sveitarfélögunum Reykjavíkurborg og Seltjarnarnesbæ á starfssvæði GR og Skútustaðahreppi, Svalbarðsstrandarhreppi, Grýtubakkahreppi og Tjörneshreppi á starfsvæði Tengis. Í Sveitarfélaginu Ölfus væri útbreiðsla GR til að mynda yfir 75% heimila og hlutdeild Símans á smásölumarkaði internetþjónustu undir 40% en markaðshlutdeild Mílu í heildsölu heimtaugaleigu væri yfir 50%.

Míla teldi að PFS þyrfti að útskýra forsendur þessarar greiningar. Míla gæti t.d. ekki séð að nein tilraun væri gerð til að reyna að spá fyrir um markaðsþróun á líftíma greiningarinnar, eins og eðlilegt væri að gera, heldur væri notuð punktstaða á miðju ári 2019. Ljóst væri að sú staða yrði 1½ til 2 ára gömul þegar þessi markaðsgreining yrði að ákvörðun. Þetta væri á sama tíma og mikil uppbygging annarra aðila en Mílu ætti sér stað. Míla teldi t.d. að þó að PFS liti aðeins fram um 1-2 ár (greiningin ætti að taka framtíðarhorfur með í reikninginn) þá væri ljóst að þar sem að Míla tapaði 2-4% markaðahlutdeild á ári þá yrðu örugglega fleiri svæði sem myndu falla í þennan flokk á tímabilinu. Einnig teldi Míla að í greiningu sem þessari, þar sem verið væri að leggja verulega íþyngjandi kvaðir á fyrirtæki, þá þyrftu þau gögn sem notuð væru að vera rétt og helst þannig framsett að markaðsaðilar gætu með einhverju móti rýnt réttleika þeirra. Míla teldi því að notast ætti við töflu, t.d. í viðauka, þar sem gögn sem ekki teldust trúnaðargögn, t.d. fjöldi heimila og staðfanga sem miðað væri við, væru sýnd og farið væri í gegnum hvernig niðurstaða væri fundin skref fyrir skref.

Míla teldi einnig að gögnum PFS væri verulega ábótavant. T.d. kæmist PFS að þeirri niðurstöðu að Síminn væri með 50-100% markaðsstyrk á interneti í Fljótsdalshreppi. Míla sæi ekki hvernig það gæti staðist, þar sem búið væri að ljósleiðaravæða svæðið og Míla hefði ekki aðgang að þeim heimtaugum. Einnig væri Mílu ekki kunnugt um að Síminn veitti internetþjónustu á svæðinu.

Míla teldi reyndar að gögn PFS varðandi útbreiðslu og fjölda heimila og rýma í heild væru gölluð. Fjöldi heimila virtist víða nokkuð réttur en önnur rými skekktu útbreiðslu annarra verulega. Víða þar sem sveitarfélög teldu sig sjálf hafa lokið 100% útbreiðslu væri niðurstaða PFS að ljósleiðaraútbreiðsla væri ófullnægjandi.

Ef póstnúmer væru notuð sem viðmið ættu mun fleiri svæði að koma til skoðunar enda mikill fjöldi póstnúmera þar sem sveitarfélag hefði lokið ljósleiðaravæðingu og koparnet Mílu yrði lagt af innan 2 ára. Í raun væri rétt að undanskilja koparheimtaugar sem eingöngu bæru PSTN sem yrði lokað á næstu árum og víða væri í notkun FTTH tenging á ljósi og aukalega koparlína fyrir PSTN.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að ekki hefði verið gerð nein tilraun til að spá fyrir um markaðsþróun á líftíma greiningarinnar í frumdrögunum. Þótt ekki hafi verið sérstakur kafli um slíkt þá kemur slík umfjöllun fram á víð og dreif í skjalinu, bæði að því er varðar líklega þróun markaðshlutdeildar og þróun útbreiðslu ljósleiðaraneta. Í kjölfar samráðs um frumdrögin aflaði PFS ítarlegri gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum og hefur PFS uppfært umfjöllun um slíka líklega framtíðarþróun í uppfærðri greiningu (viðauki A). Einna erfiðast reyndist að afla viðunandi gagna um uppbyggingaráform á næstu árum frá Mílu. Þá hefur PFS uppfært tölfræði miðað við stöðuna um áramótin 2020/2021. PFS mun næst afla gagna niður á sveitarfélög í ársbyrjun 2022 vegna stöðunnar um áramótin 2021/2022. PFS hefur ennfremur aflað ýmissa gagna frá fjarskiptafélögunum miðað við mitt ár 2020 og allt fram að 1. október 2020 í ýmsum tilvikum. PFS mun síðan árlega uppfæra lista yfir þau sveitarfélög sem falla undir svæði með meiri samkeppni, næst snemma árs 2022.

Míla nefnir að félagið sé að tapa 2-4% markaðshlutdeild á ári á markaði 3a. Miðað við þróunina í nýjustu tölum sem PFS hefur undir höndum telur PFS líklegt að hærri talan, þ.e. 4%, hafi verið nærri lægi á því 18 mánaða tímabili. Markaðshlutdeild Mílu á umræddum

markaði var 63% um mitt ár 2019, en var 57% í árslok 2020. Það gerir 2% á hálfu ári, sem þýðir að óbreyttu 4% á ári. Þetta er mun meiri lækkun en árin á undan. Ljóst er að ef þetta verður hraði minnkandi markaðshlutdeildar Mílu á líftíma greiningarinnar, þá mun Míla fara eitthvað undir 50% markaðshlutdeild í árslok 2023. PFS hefur þó ekki trú á því að hlutdeild Mílu muni áfram minnka á þessum hraða út líftíma greiningarinnar. Útbreiðsluáform keppninauta Mílu eru mun hóflegri en Mílu á næstu árum. Þá er ekki loku fyrir það skotið að aðilar á borð við Vodafone og Hringdu muni færa sig í auknum mæli af neti GR yfir á net Mílu á líftímanum. PFS telur því nær lagi að miða við lægri töluna í spám sínum út líftímann, þ.e. 2% á ári. Á markaði 3b hefur lækkun á markaðshlutdeild Mílu gerst mun hægar. Hún var 57% í árslok 2019, en var 65% í árslok 2013. PFS telur allar líkur á því að markaðshlutdeild Mílu á þeim markaði verði einnig yfir 50% á þeim markaði í lok líftíma greiningarinnar.

Þá taldi Míla að í greiningu sem þessari þyrftu gögn sem notuð væru að vera rétt og helst þannig framsett að markaðsaðilar gætu með einhverju móti rýnt réttleika þeirra. Míla teldi því að notast ætti við töflu, t.d. í viðauka, þar sem gögn sem ekki teldust trúnaðargögn, t.d. um fjölda heimila og staðfanga sem miðað væri við, væru sýnd og farið væri í gegnum hvernig niðurstaðan væri fundin skref fyrir skref. Víða virtust fjöldi heimila vera nokkuð réttur en önnur rými skekktu útbreiðslu annarra verulega í tilteknum sveitarfélögum. Víða þar sem sveitarfélög teldu sig hafa lokið 100% útbreiðslu væri niðurstaða PFS sú að ljósleiðaraútbreiðsla annarra en Mílu næði ekki 75%. Gögnunum væri verulega ábótavant. T.d. hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að Síminn væri með 50-100% markaðshlutdeild í Fljótsdalshreppi, sem væri ótrúverðugt þar sem búið væri að ljósleiðaravæða svæðið og Míla hefði ekki aðgang að þeim heimtaugum. Mílu væri ekki kunnugt um að Síminn veitti internetþjónustu á svæðinu.

Í þeim gögnum sem Míla sjálf skilaði til PFS kom fram að í Fljótsdalshreppi væru örfáar tengingar, þar með talið ljósleiðaratenging á GPON bitastraumi veittum af Mílu og væri Síminn með yfir 50% hlutdeild varðandi þjónustu um þessar tengingar. Hins vegar skorti á upplýsingagjöf frá viðkomandi aðilum um útbreiðslu annarra neta sem nú hefur verið ráðin bót á. Þar með er ljóst að bæði er útbreiðsla annarra neta en Mílu yfir 75% í hreppnum og smásöluhlutdeild Símans er undir 50%. Fljótsdalshreppur fellur því undir það svæði sem uppfyllir bæði skilyrði fyrir vægari kvöðum, sem og Skeiða- og Gnúpverjahreppur og Rangárþing ytra.

Varðandi athugasemdina um að ef póstnúmer væru notuð sem viðmið ættu mun fleiri svæði að koma til skoðunar, enda mikill fjöldi póstnúmera þar sem sveitarfélag hefði lokið ljósleiðaravæðingu og koparnet Mílu yrðu lögð niður, vísast til ítarlegs rökstuðnings PFS hér að framan.

Míla tók fram að þó einhver frekari útbreiðsla aðgangsneta í ljósleiðara kynni að eiga sér stað teldi félagið að mörkin milli ólíkra markaðssvæða væru orðin tiltölulega skýr og stöðug hvað markaðinn fyrir ljósleiðara varðaði og með þeim hætti að forsendur væru fyrir hendi til að skilgreina tiltekna landfræðilega markaði út frá mismunandi markaðsaðstæðum. Í grunninn mætti skipta þessum markaðssvæðum í þrennt:

1. Virk samkeppnissvæði – Þessi svæði næðu til u.þ.b. 70-90% heimila landsins og dekkuðu því langstærstan hluta þjónustumarkaðsins fyrir ljósleiðara. Á þessum svæðum væru fyrir hendi tveir keppinautar sem byðu ljósleiðara, annars vegar Míla og GR og hins vegar Míla og

Tengir. Umtalsverð samkeppni væri milli viðkomandi fyrirtækja á þessum svæðum og veruleg útbreiðsla ljósleiðara innan þeirra. Endanotendum á þessum svæðum byðust mikil þjónustugæði með háhraðatengingum (1 Gb/s), auk þess sem verðsamkeppni væri til staðar milli keppinauta, endanotendum til hagsbóta. Yrði og ekki annað ráðið en að um virka samkeppni væri að ræða á viðkomandi svæðum, sem hefði þrifist vel án nokkurra verðkvaða af hálfu PFS og myndi sú þróun haldast áfram.

2. Einn rekandi ljósleiðarakerfis – Þessi svæði næðu nú til lítils hluta heimila landsins, en hér væri um að ræða markaðssvæði þar sem eitt ljósleiðarakerfi væri rekið, og þá eftir atvikum af Mílu, GR, Tengi eða öðrum staðbundnum aðila, s.s. sveitarfélagi. Á þeim svæðum væri eðli málsins samkvæmt fyrir hendi staðbundið einokunarfyrirtæki á markaði 3a fyrir ljósleiðara (þar sem viðkomandi kann þó að bjóða heildsölum svartan ljósleiðara til leigu) eða 3b (ef veitt væri bitastraumsþjónusta af staðbundna aðilanum, sbr. það sem GR gerði). Staðbundna fyrirtækið hefði óhjákvæmilega háa markaðshlutdeild og kynni að búa yfir markaðsstyrk vegna þeirrar stöðu sinnar á viðkomandi landssvæði. Allar líkur væru á að þjónustu í gegnum kopar yrði hætt á þessum svæðum í náinni framtíð. Jafnvel þó slíkur aðgangur væri enn í boði í dag, teldi Míla eftir sem áður að sú þjónusta veitti viðkomandi ljósleiðaraþjónustuveitanda afar takmarkað samkeppnislegt aðhald, ef eitthvað.

3. Svæði þar sem ekki verður boðið upp á ljósleiðarakerfi á því tímabili sem greiningin tekur til – Þau svæði þar sem fyrir lægi að ekki yrðu ljósleiðaravædd á líftíma greiningarinnar (2021-2026). Á þeim svæðum yrði koparkerfi Mílu að öllum líkindum hraðasta breiðbandskerfið sem stæði íbúum til boða, í öllu falli þangað til háhraða 5G yrði tekið í gagnið á slíkum svæðum.

Afstaða PFS

Míla sagði að þó einhver frekari útbreiðsla aðgangsneta kynni að eiga sér stað teldi félagið að mörkin milli ólíkra markaðssvæða væru orðin tiltölulega skýr og stöðug hvað markaðinn fyrir ljósleiðara varðaði, þannig að forsendur væru til að aðgreina tiltekna landfræðilega markaði út frá mismunandi markaðsaðstæðum. Í grunninn mætti skipta þessum markaðssvæðum í þrennt, þ.e. 1) virk samkeppnissvæði, 2) einn rekandi ljósleiðarakerfis og 3) svæði þar sem ekki yrði boðið upp á ljósleiðarakerfi á líftíma greiningarinnar.

Þarna er sú grundvallarforsenda Mílu röng að til staðar sé sérstakur markaður fyrir ljósleiðara. PFS komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að ennþá sé til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaratenginga. Vísast til umfjöllunar um það í kafla 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauka A) umfjöllunar í kafla 3 og 4 hér að framan og í viðauka C, er fjallar um auka samráð það sem PFS efndi til í lok október 2020. Þegar af ofangreindri ástæðu er ljóst að umrædd flokkun Mílu í þrjú svæði, er byggir aðeins á útbreiðslu ljósleiðaraneta, er ekki viðeigandi.

Míla vísaði til kafla 4 í skýrslu Analysys Mason (AM) frá 1. júlí 2020, sem Míla réð sem ráðgjafa sinn í máli þessu. Þar kæmi m.a. fram að PFS hefði ekki með fullnægjandi hætti skoðað að skipta landinu í svæði þar sem samkeppnisaðstæður á ljósleiðaramarkaði væru verulega ólíkar og myndu verða það áfram.

Fyrir hendi væru tvö ljósleiðaranet á svæðum þar sem u.þ.b. 40-55% þjóðarinnar byggi. Þessi samkeppni hefði nú þegar leitt til mikillar útbreiðslu á þessum svæðum, mikils hraða, lágs

verðs til endanotenda og hárrar upptöku þjónustunnar, án neins konar verðkvaða á umrædd net. Þetta væri jákvæð útkoma fyrir íbúa hér á landi og eitthvað sem ætti að hvetja til. Tækifæri væri til að leyfa samkeppninni að þrífast fyrir þennan stóra hluta landsmanna, sem gæti leitt til þess að Ísland yrði í fararbroddi í heiminum í háhraðatengingum. Líklegt væri að koparkerfinu yrði lokað á þessum svæðum þegar fram liðu stundir.

Fyrir önnur 30-35% af þjóðinni myndi eitt ljósleiðaranet verða í boði, sem gæti verið í eigu GR, Mílu, Tengis eða sveitarfélags. Á slíkum svæðum myndi í reynd ríkja einokun af hálfu hins staðbundna netrekanda á annað hvort markaði 3a (t.d. þar sem viðkomandi aðili leigði svartan ljósleiðara) eða á markaði 3b (ef bitastraumur væri aðeins í boði, sbr. t.d. GR). Þessi staðbundni aðili myndi njóta mjög hárrar markaðshlutdeildar og gæti haft umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknu svæði eða svæðum, þó svo að þeir aðilar sem notið hefðu ríkisstyrkja myndu bjóða aðgang. Aðilinn með slíka staðbundna einokun myndi vanalega ekki vera Míla, þar sem GR og Tengir hefðu samanlagt mun meiri ljósleiðaraútbreiðslu en Míla. Koparnetinu myndi verða lokað á mörgum slíkum svæðum. Ef ekki myndi það ekki leggja samkeppnisþrýsting á ljósleiðaraaðilann.

Afgangurinn væri svæði sem ekki myndu á árunum 2021-2026 vera með neitt ljósleiðaranet. Á þeim svæðum yrði VDSL kerfi Mílu hraðasta tengingin, a.m.k. þangað til 5G hefði verið breitt út á viðkomandi svæðum.

Þó svo líklegt væri að útbreiðsla ljósleiðaraneta myndi eitthvað aukast á landinu, teldi AM landfræðileg mörk ekki svo óstöðug að það ætti að aftra landfræðilegri skiptingu landsins í viðeigandi svæði.

Með því að standa á því að hinn landfræðilegi markaður væri landið allt og að staðganga væri á milli kopars og ljósleiðara, væri líklegt að PFS myndi komast að rangri niðurstöðu varðandi útnefningu á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja á kvaðir sem ekki væru í samræmi við meðalhóf miðað við raunverulega stöðu mála á umræddum mörkuðum.

Afstaða PFS

Analysys Mason (AM) miðar einnig við þá grundvallarforsendu að til staðar sé sérstakur ljósleiðaramarkaður hér á landi. Svo er ekki eins og fram kemur í svari PFS við athugasemd Mílu hér að framan. Þá hefur PFS fallið frá því að kveða á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu, en þess í stað er kveðið á um ERT kvöð, sem veitir Símasamstæðunni meira svigrúm varðandi verðlagningu. PFS er því ekki að beita eins miklu inngripi í verðlagningu á ljósleiðurum og til stóð í frummatinu.

PFS bendir ennfremur á að þróunin varðandi hin staðbundnu sveitanet hefur verið sú að Míla hefur í stórum stíl verið að kaupa þau upp, tryggja sér langtímayfirráð yfir þeim eða leggja þau með stuðningi viðkomandi sveitarfélags og/eða fjarskiptasjóðs. PFS telur að þróunin geti áfram verið í þessa átt, enda er um að ræða verulega smáar og óhagkvæmar rekstrareiningar, sem ekki er á forgangslista flestra þessara sveitarfélaga að reka til framtíðar. Auk þess er ekki líklegt að samkeppnisvandamál skapist af þessum litlu netum þar sem aðgangur að þeim er opinn í samræmi við reglum um ríkisstyrki og verðlagning hefur þar ekki verið vandamál.

Eins og ítarlega er rökstutt í viðauka A, skjali þessu og viðauka C, telur PFS rétt að komast að þeirri niðurstöðu að staðganga sé ennþá ríkjandi milli kopars og ljósleiðara og að ekki sé tilefni til að aðgreina svæði landfræðilega hér á landi, þó tilefni sé til að kveða á um

mismunandi kvaðir eftir svæðum. Kvaðir PFS taka mið af þessum grundvallaratriðum og eru að mati stofnunarinnar því lagðar á réttan aðila, auk þess að vera forsvaranlegar og í samræmi við meðalhóf.

Míla vísaði til skýrslu AM. Í kafla 6.5, þar sem fjallað væri um kvaðir á samkeppnissvæðum og svæðum með möguleika á samkeppni, og undirkafla 6.5.1, þar sem fjallað væri um þau viðmið sem PFS hefði notað við að afmarka svæði með meiri samkeppni, kæmi fram að umrædd viðmið væru of ströng, auk þess sem þær kvaðir sem PFS hefði í hyggju að sleppa á „samkeppnissvæðum" væru ekki nægjanlega frábrugðnar þeim kvöðum sem almennt ættu að gilda.

PFS hefði afmarkað fá svæði, þ.e. 6 talsins á markaði 3a og 7 svæði á markaði 3b, sem svæði með meiri samkeppni. Um væri að ræða svæði sem innihéldu 38% af íbúðum á landinu, sem væri minna en helmingur þeirra heimila sem myndu hafa aðgang að öðrum ljósleiðarakerfum en Mílu í árslok 2020.

Viðmiðin væru of ströng. Nánast öll eftirspurn á svæðum sem Míla hefði ekki ljósleiðarakerfi, og þar sem GR eða Tengir væri með ljósleiðarakerfi, væri þegar uppfyllt af annað hvort GR eða Tengi. Viðmiðin endurspegluðu því einfaldlega ekki hið mikla samkeppnislega eðli ljósleiðaramarkaðarins á svæðum þar sem Míla væri ekki með ljósleiðarakerfi.

PFS virtist í frumdrögunum vera mjög áfram um að Síminn ætti í framtíðinni að notast við aðra heildsöluaðila en Mílu. Yrði það raunin, væri þá vafalaust ekki rétt að halda áfram að tengja þær spurningar, hvort Míla væri aðili með umtalsverðan markaðsstyrk eða hvort meiri samkeppni væri ríkjandi á tilteknum svæðum, við smásöluhlutdeild Símans.

Að lokum kom fram í skýrslu AM að þótt það væri eflaust rétt að meiri samkeppni myndi fylgja fleiri en tveimur samhliða ljósleiðarakerfum en tveimur, væri eflaust óraunhæft að gera ráð fyrir því að slíkt myndi gerast, jafnvel á þéttbýlustu svæðum landsins.

Afstaða PFS

PFS ítrekar að stofnunin hefur komist að þeirri niðurstöðu að ennþá sé staðganga milli kopars og ljósleiðara. Því sé ekki til staðar sérstakur markaður fyrir ljósleiðara. Þá hefur PFS slakað á umræddum viðmiðum eftir að frummatið fór í samráð þann 30. apríl 2020. Er nú svo komið að svæði þar sem um 70% landsmanna búa, þ.e. 17 sveitarfélög af 69, falla undir svæði með meiri samkeppni. PFS mun síðan árlega uppfæra þann lista.

Þá telur PFS að sú staðhæfing að GR og Tengir uppfylli nánast alla eftirspurn eftir ljósleiðurum á sínum starfssvæðum sé ekki trúverðug eða hafi a.m.k. ekki stöðvað eða hægt á ljósleiðaravæðingu Mílu, þar sem Míla hefur staðið í stórfelldri ljósleiðarauppbyggingu á þeim svæðum á undanförnum árum, sérstaklega á starfssvæði GR. T.a.m. var ljósleiðarauppbygging Mílu vart hafin á árinu 2015, en var komin í um 64.000 rými á höfuðborgarsvæðinu, sem ætla má að sé a.m.k. um 64% útbreiðsla, og í um 77.000 rými á landinu öllu, sem er vel yfir helmingur rýma á landsvísu. Eins og nánar kemur fram í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) var ekki hægt að staðsetja um 7% staða Mílu samkvæmt skrá Þjóðskrár yfir heimili og fyrirtæki. Hér getur verið um að ræða hús og skemmur sem ekki falla undir skilgreiningu sem heimili eða fyrirtæki, lyftuhús eða tækjahús ýmis konar eða hús á byggingarstigi sem ekki eru skráð enn hjá Þjóðskrá sem íbúð eða fyrirtæki. Þær tölur

sem PFS notar fyrir útbreiðslu Mílu eru því að öllum líkindum vanmetin sem þessu nemur, eða allt að 10 þúsund tengingum. Í svari Mílu við fyrirspurn PFS haustið 2020 í tengslum við greiningu þessa kom fram að fjöldi ljósleiðaratenginga væri yfir 90.000 á landsvísu. Þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir hefur PFS ekki geta fengið trúverðugar skýringar á þessu misræmi hjá Mílu. Til að hafa vaðið fyrir neðan sig byggir PFS þá á lægri tölunni í greiningu þessari. Útbreiðsluáform Mílu til næstu ára eru ennfremur metnaðarfull og mun metnaðarfyllri en útbreiðsluáform GR og Tengis. Þau svæði þar sem GR og/eða Tengir eru með ljósleiðaranet en Míla ekki, fara því hratt minnkandi, og reiknar PFS með að verulega muni draga áfram saman í þessu sambandi á líftíma greiningarinnar.

Þá telur AM að þær kvaðir sem PFS hefur í hyggju að sleppa á „samkeppnissvæðum" séu ekki nægjanlega frábrugðnar þeim kvöðum sem almennt eiga að gilda. Miðað við þau mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem greind hafa verið telur PFS ekki forsvaranlegt að ganga lengra í mismunandi kvöðum að þessu sinni. Að mati PFS eru þær aðgangskvaðir sem PFS leggur til að ekki muni gilda gagnvart Mílu á tilteknum svæðum ekki léttvægar. Auk þess má benda á að PFS hefur nú fallið frá því að leggja þá kvöð á Mílu, sem félagið hefur helst gagnrýnt, þ.e. um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum, og þess í stað lagt til ERT kvöð. Svigrúm til verðlagningar innan Símasamstæðunnar verður því meira en ráð var fyrir gert í frummatinu.

Þá tók AM fram að ef Síminn myndi semja við aðra heildsöluaðila en Mílu, væri eflaust ekki rétt að halda áfram að tengja þá spurningu hvort meiri samkeppni væri ríkjandi á tilteknum svæðum við markaðshlutdeild Símans í smásölu.

Síminn hefur nú samið um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR og hófst þjónusta Símans yfir net GR seint í ágúst 2021. Miðað við gögn frá bæði Símanum og GR, þá reiknar PFS ekki með því að mikill fjöldi viðskiptavina Símans færi sig af kerfum Mílu yfir á kerfi GR. Spilar þar inn í að Míla mun áfram þétta ljósleiðaranet sitt á starfssvæði GR á líftíma greiningarinnar, auk þess sem verulegur hluti nýrra viðskiptavina Símans mun eflaust þegar vera á kerfi GR, þ.e. að Síminn nái til sín viðskiptavinum sem þegar eru á kerfi GR en hafa verið í þjónustu hjá samkeppnisaðilum Símans á smásölustiginu. Síminn hefur ekki gert sambærilegan samning við Tengi, en Síminn segir að slíkar þreifingar séu í gangi.

PFS telur að á meðan Míla er dótturfélag Símans sé óhjákvæmilegt að eitt viðmiða fyrir vali á svæðum með meiri samkeppni felist í smásöluhlutdeild Símans. Þrátt fyrir framangreindan samning Símans og GR eru aðilar sammála um að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verði áfram á neti Mílu.

PFS er sammála AM um að eflaust sé óraunhæft að gera ráð fyrir því að samhliða ljósleiðaranet fleiri en tveggja aðila muni raungerast hér á landi. PFS hefur hins vegar ekki talið að það sé ófrávíkjanlegt skilyrði fyrir því að unnt sé að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi. PFS komst að þeirri niðurstöðu, út frá þeirri forsendu að ennþá sé staðganga milli kopars og ljósleiðara, og að undangengnu ítarlegu mati á samkeppnisaðstæðum milli svæða hér á landi, að ekki væri tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi að sinni a.m.k., en að tilefni væri til að beita mismunandi kvöðum eftir svæðum.

Síminn sagði að verulega mismunandi samkeppnisleg skilyrði væru milli starfssvæðis GR, starfssvæði Tengis og síðan annarra staða. Þá væru mismunandi samkeppnisleg skilyrði í

mörgum sveitarfélögum, eins og t.d. í Reykjanesbæ, þar sem fyrir væri fyrirtækið Kapalvæðing. Einnig þyrfti að meta líklega þróun í Vestmanneyjum og hugsanlega á öðrum stöðum með innkomu Nova með internetþjónustu um 5G. Þá þyrfti að skoða stöðuna á Vestfjörðum, í Hvalfjarðarsveit, Skeiða- og Gnúpverjahreppi o.s.frv., þar sem staðbundin ljósleiðarakerfi hefðu verið byggð upp. Í öllu falli væru svæði Tengis og GR augljóslega aðskilin frá öðrum svæðum. Allir mælikvarðar gæfu til kynna að um væri að ræða aðskilin svæði, t.d. mismunur í markaðshlutdeild, mismunur í samkeppnislegu aðhaldi, mismunur í framboði þjónustu og að eftirspurnarstaðganga eða framboðsstaðganga væri ekki fyrir hendi.

Þess vegna væri það mat Símans að eftirtalin póstnúmer mynduðu eitt markaðssvæði:

a) **GR svæði I** – Reykjavík, Seltjarnarnes, Kópavogur, Garðabær, Hafnarfjörður, Akranes, Borgarbyggð, Hveragerði, og Ölfus. Þessi svæði hefðu samkvæmt Þjóðskrá 96.500 heimili.

b) **GR svæði II** – Hella og Hvolsvöllur. Áætlað væri að um 700-800 íbúðir væru á þessum tveimur stöðum. Samkvæmt Þjóðskrá væru um 1.500 íbúðir í sveitarfélögunum sem þessu þéttbýli tilheyrði, en um helmingur þeirra byggi í þéttbýlinu.

c) **GR svæði III** – Reykjanesbær, Vogar og Árborg.

d) **Tengir svæði I** – Akureyri, Eyjafjarðarsveit, Hörgársveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Þingeyjarsveit, Dalvíkurbyggð, Grýtubakkahreppur og Skútustaðahreppur. Þessi sveitarfélög hefðu samkvæmt Þjóðskrá um 10.000-11.000 íbúðir.

e) **Tengir svæði II** – Ólafsfjörður, Norðurþing og Tjörneshreppur.

f) Svæði með yfir 50% útbreiðslu frá öðrum aðilum

g) Svæði sem væri ekki með 50% útbreiðslu, þ.e. öll önnur svæði en þau sem tilgreind hefðu verið að framan.

Síminn teldi að framangreind svæði væru sérstakir markaðir. GR svæði I og GR svæði II væru svæði þar sem GR hefði náð 100% útbreiðslu og með yfir 50% hlutdeild í tengingum. GR svæði III væru svæði þar sem 100% útbreiðslu myndi verða náð á næstu 2-3 árum. Tengir svæði I væri svæði þar sem Tengir hefði náð allt um 80-90% útbreiðslu og væri með yfir 50-60% hlutdeild í tengingum. Tengir svæði II væri svæði þar sem Tengir myndi ná yfir 50% útbreiðslu en óljóst um áform. Almennt svæði I væri þar sem annað fyrirtæki en Míla hefði náð yfir 50% útbreiðslu og afgangurinn væri þar sem Míla væri eitt með yfir 50% útbreiðslu.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan rökstutt hvers vegna stofnunin telur sveitarfélagamörk réttari og hentugri viðmið fyrir landfræðilegri greiningu hér á landi og vísast til þess. Ennfremur að ekki sé til staðar sérstakur ljósleiðaramarkaður, þar sem staðganga sé á milli kopars og ljósleiðara.

PFS vísar ennfremur til ítarlegrar landfræðilegrar greiningar sinnar í köflum 6 og 7 í uppfærðu frummati (viðauki A) og til almenns kafla um landfræðilegar greiningar í kafla 5 í umræddum viðauka. PFS telur að sú aðferðarfræði sem stofnunin beitir sé bæði í samræmi við leiðbeiningar og tilmæli frá ESA og sameiginlega afstöðu BEREC frá 2014 um landfræðilegar greiningar og þær samkeppnisaðstæður sem eru ríkjandi hér á landi. Sú tillaga

að svæðum sem Síminn leggur hér til fellur ekki að þeirri aðferðarfræði sem PFS beitir og hafnar PFS henni þar með. Einstök svæði sem Síminn getur um hér að ofan eru tekin til skoðunar og mats innan þeirrar aðferðarfræði sem PFS beitir, eins og öll önnur sveitarfélög landsins. Varðandi vísan til 5G væðingar, sérstaklega í Vestmanneyjum, hefur þeirri athugasemd verið svarað í köflum 3 og 4 hér að framan, auk þess sem umfjöllun er um það atriði í sömu köflum í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðauka C.

6.4 Staðan á smásölumarkaði með tilliti til landfræðilegrar greiningar

Míla vísaði til málsgreinar 464, þar sem fram kæmi að almennt hefðu markaðsgreiningar á EES-svæðinu leitt í ljós að á smásölumörkuðum fyrir staðlaðar breiðbandstengingar yrði skortur á samkeppni ef kvaða á undirliggjandi heildsölumörkuðum (öðrum þeirra eða báðum) nyti ekki við, sérstaklega í ríkjum þar sem aðeins eitt landsdekkandi net væri til staðar. Hér á landi væri aðeins net Mílu landsdekkandi og væri því líklegt að staðan á viðkomandi smásölumarkaði hér á landi væri svipuð því sem almennt væri talið innan EES-svæðisins, ef kvaðir á heildsölustigi væru ekki til staðar.

Míla taldi ljóst að á líftíma greiningarinnar myndi Míla ekki eiga landsdekkandi heimtauganet og það yrði raunstaða þegar markaðsgreiningin tæki gildi vegna niðurlagningar PSTN og kopars í dreifbýli. Að sama skapi áformaði GR að vera með landsdekkandi net á líftíma greiningarinnar. Sú forsenda sem PFS gæfi sér um að Míla yrði eina landsdekkandi netið væri því ekki rétt í framsýnni greiningu.

Afstaða PFS

PFS telur, miðað við þá gagnaöflun sem stofnunin hefur staðið fyrir, að óhætt sé að segja að Míla muni ráða yfir fjarskiptaneti í formi kopar- og/eða ljósleiðaraheimtauga, sem yrði nánast landsdekkandi á líftíma greiningarinnar og að það muni ná til vel yfir 90% tengjanlegra rýma út líftíma greiningarinnar. PFS telur í ljósi mikillar þróunar og gerjunar á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum fjarskiptamörkuðum að óvarlegt sé að ætla að líftími þessarar greiningar verði lengri en 3 ár, jafnvel styttri ef miklar vendingar verða á markaðnum, sem PFS telur ekki útilokað.

Í árslok 2020 var fjöldi koparheimtauga í notkun hjá Mílu um 58.000, og hafði þeim fækkað úr um 114.000 frá árslokum 2016. Í árslok 2020 voru ljósleiðaraheimtaugar í notkun hjá Mílu um [...], en þær voru aðeins tæplega [...] í árslok 2016. Í árslok 2020 hafði Míla lagt ljósleiðaraheimtaugar til um að lágmarki 77.000 heimila og fyrirtækja í landinu, en eins og að framan greinir telur PFS það verulegt vanmat. Þróunin á síðustu 3-4 árum hjá Mílu hefur því verið í þá átt að fjöldi koparheimtauga í notkun hefur lækkað umtalsvert á meðan fjöldi ljósleiðaraheimtauga í notkun hefur hækkað umtalsvert á móti. Þrátt fyrir að Míla hafi á tímabilinu tapað nokkurri markaðshlutdeild á mörkuðum 3a og 3b er staða félagsins ennþá mjög sterk á viðkomandi mörkuðum, þar sem félagið hafði markaðshlutdeild upp á 57%, bæði á mörkuðum 3a og 3b í árslok 2020.

Í svari Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 7. september s.á., gerði Míla í fyrsta skipti grein fyrir áætlun um niðurlagningu koparkerfisins í skrefum á næstu 10 árum. Míla gerði þann fyrirvara við áætlunina að hún væri ennþá háð mörgum óvissuþáttum og Míla

hefði ekki gert sérstaka spá um fjölda tengdra koparheimtauga næstu árin. Niðurlagningin væri áformuð í þremur fösum. Í fyrsta fasa, sem næði til næstu 5 ára, væru undir staðir þar sem ljósleiðaravæðing væri komin af stað, hún langt komin eða búin. Ætti þetta að sögn Mílu við um allt dreifbýli (Ísland ljóstengt verkefni), höfuðborgarsvæðið og þéttbýlisstaði sem ofangreind lýsing ætti við um.

Míla hefur nú lagt ljósleiðaraheimtaugar til a.m.k. 64% heimila og fyrirtækja á höfuðborgarsvæðinu, væntanlega meira, og samkvæmt útbreiðsluspám Mílu fyrir næstu ár þykir ljóst að Míla mun áfram standa fyrir kröftugri þéttingu ljósleiðaranets félagsins þar. PFS telur mjög ólíklegt á líftíma greiningarinnar að félagið leggi niður koparheimtaugar sínar í rýmum á því svæði, þar sem félagið hefur ekki lagt ljósleiðaraheimtaugar. Það sama gildir um þéttbýlissvæði á landsbyggðinni.

Varðandi strjálbýlið, þar sem ljósleiðaranet hafa verið byggð upp af sveitarfélögum með ríkisstyrkjum, þá er þar um að ræða mjög lítið hlutfall af heildinni, eða rétt rúmlega 6.000 staðföng eða 3-4% heimtauga á landsvísu, og eflaust aðeins í kringum 2-3%, ef aðeins eru talin þau rými þar sem Míla hefur ekki keypt upp viðkomandi net, tryggt sér langtímayfirráð yfir þeim eða lagt með styrk frá viðkomandi sveitarfélagi og/eða fjarskiptasjóði. PFS telur að sú þróun gæti vel haldið áfram á líftíma greiningarinnar. Þá hefur Míla leigt heimtaugaaðgang að langflestum þeim sveitanetum sem eftir standa og býður fram bitastraumsaðgang að þeim. PFS telur því augljóst að umrædd staðbundnu ljósleiðaranet skekkja ekki hina stóru mynd að því er samkeppnisaðstæður varðar á viðkomandi mörkuðum.

Um áramótin 2020/2021 færðust ýmsar eignir og rekstur frá Símanum til Mílu, m.a. farsímadreifikerfið (RAN) og IP-MPLS kerfið. Þjónustusamningur milli fyrirtækjanna var gerður samhliða, sem tryggir Mílu örugg viðskipti við Símann í töluvert langan tíma. Það styrkir stöðu Mílu á viðkomandi mörkuðum og veitir félaginu aukna möguleika til vöruþróunar, bæði varðandi fastanets- og farnetslausnir. Míla hefur hingað til verið fjármögnuð á samstæðustigi, en félagið hefur færi á að fjármagna sig sjálf á hagstæðum kjörum, þar sem vextir af þolinmóðu fjármagni til innviðafyrirtækja eru almennt töluvert lægri en vextir til þjónustuveitenda á fjarskiptamarkaði. Það ætti að tryggja félaginu fjármagn á hagstæðum kjörum til að bæta enn frekar í varðandi ljósleiðaravæðingu félagsins á líftíma greiningarinnar.

Ekki er fyrirsjáanlegt að neinn annar aðili en Míla verði nálægt því að ráða yfir landsdekkandi ljósleiðaraneti, hvað þá koparneti, á líftíma greiningarinnar. Þótt ljósleiðaranet GR nái til meira en helmings rýma á landinu er landfræðileg dreifing netsins aðeins bundin við suðvesturhorn landsins. Miðað við gögn frá GR, dags. 22. október 2020, eru ekki miklar líkur á því að útbreiðsla félagsins aukist neitt að ráði utan suðvesturhornsins á líftíma greiningarinnar á markaði 3a. Ekki er þó loku fyrir það skotið að starfssvæði GR gæti stækkað um landið á markaði 3b, ef félagið gerir samning við fyrirtæki á borð við Tengi og/eða hin staðbundnu sveitanet. Skortur á stofnleigulínum á viðráðanlegu verði gæti þó orðið þrándur í götu GR varðandi slík áform.

Míla vísaði til málsgreinar 465, þar sem fram kæmi að um mitt ár 2019 hefði ljósleiðaranet GR náð til um 70% heimila landsins en þær væru allar á Suðvesturhluta landsins, þ.e. til 97.653 heimila af um 140.000. Í árslok 2019 hefðu tengingar GR verið 102.231 af 140.700 heimilum eða um 73%. Net Tengis hefði um mitt ár 2019 náð til um 7% heimila landsins en

aðeins á Norður- og Norðausturhluta landsins. Ljósleiðaranet GR og Tengis næði því til um 80% heimila landsins. Búast mætti við því að tengingum GR og Tengis fjölgi eitthvað á líftíma greiningarinnar þó líklegt væri að það yrði óverulegt í prósentustigum talið. Markaðshlutdeild Mílu á umræddum heildsölumörkuðum væri hins vegar mjög mikil eða 63% á landsvísu á M3a og 58% á M3b. Á líftíma greiningarinnar væri ekki reiknað með að markaðshlutdeild Mílu lækkaði verulega á umræddum heildsölumörkuðum.

Míla teldi í raun engar forsendur fyrir þeirri fullyrðingu PFS að á líftíma greiningarinnar myndi þessi staða ekki breytast. GR hefði upplýst um að fyrirtækið stefndi að því að verða landsdekkandi kerfi innan 5 ára. Einnig hefði fyrirtækið upplýst samkvæmt málsgrein 399 að fyrirtækið stefndi að því að auka útbreiðslu sína á árinu 2020 til um 26.000 heimila og fyrirtækja eða um 25% á einu ári.

Á sama tíma byggði Tengir upp af sama krafti og áður eða um 1.000-1.500 heimili á ári eins og fyrirtækið hefði gert síðustu ár. Fyrirtækið væri því að auka útbeiðslu sína um 15-20% á ári.

Ekkert væri fjallað um Snerpu sem hefði áform um uppbygging á öllum Vestfjörðum.

Með þessum útbreiðsluáætlunum væri gert ráð fyrir að undir lok árs 2020 yrðu þessi fyrirtæki búin að ljósleiðaravæða rúm 90% heimila og fyrirtækja á landinu og í árslok 2021 ríflega 92%. Þá væru ekki talin með þau 4.000-5.000 þúsund heimili sem hefðu verið ljósleiðaravædd undir formerkjum „Ísland ljóstengt“. Ef allt þetta væri talið virtust markaðsaðilar hafa gert áætlanir um að ljósleiðaravæðing þeirra næði til nærri 95% heimila í lok árs 2021. Ekki virtist vera gerð nein tilraun til að taka tillit til þessa eða reyna að átta sig á þróun á markaði næstu árin.

Afstaða PFS

PFS mun í uppfærðum greiningardrögum (viðauka A) uppfæra þær útbreiðslutölur sem fram komu í málsgrein 465, miðað við nákvæmari tölur sem PFS hefur aflað um heildarfjölda rýma (heimili og fyrirtæki). Ennfremur mun PFS freista þess að spá fyrir um þróun útbreiðslu á líftíma greiningarinnar, þótt það geti verið erfiðleikum bundið, ekki síst vegna þess að Míla svaraði ekki slíkri fyrirspurn PFS í september 2020 með fullnægjandi hætti, heldur vísaði aðeins til þess fjármagns sem lagt verður í ljósleiðarafjárfestingar á næstu árum. Miðað við þær tölur hyggst Míla ekki slá slöku við í ljósleiðarauppbyggingu miðað við síðustu ár, á meðan útbreiðsluáætlanir GR og Tengis eru hóflegar miðað við síðustu ár. PFS óskaði ítrekað eftir útbreiðsluáætlunum Mílu fyrir árið 2021 í janúar, febrúar og fram í byrjun mars 2021, en svar hafði ekki borist í lok apríl það ár. Útbreiðsluáætlun Míla barst loks um miðjan júní 2021.

Samkvæmt upplýsingum frá GR, dags. 22. október 2020, náðu ljósleiðaraheimtaugar félagsins til um 109.000 rýma þann 1. október 2020 og gerir félagið ráð fyrir að þær verði komnar í um [...] í árslok 2023. Gangi það eftir mun verulega draga úr þeirri ljósleiðaruppbyggingu sem félagið hefur staðið fyrir síðustu árin. Í svari Tengis, dags. 6. október 2020, náðu ljósleiðaraheimtaugar félagsins til [...] rýma og spáir félagið fjölgun upp á um [...] heimtaugar á ári til ársloka 2023, þannig að þær verði um [...] þá. PFS byggir þó á því í greiningu þessari að ljósleiðaraheimtaugar Tengis hafi náð til um 9.500 rýma í árslok 2020, sbr. tölur úr innviðagagnagrunni PFS (GAF), af sömu ástæðum og raktar eru

varðandi Mílu hér að framan. Samtals eru þetta um [...] rými af um 163.000, eða um [...] af rýmum landsins í árslok 2020 og samkvæmt áætlunum félaganna ættu þær að verða komnar í um [...] í árslok 2023 eða um [...] af heildarfjölda rýma á landinu miðað við árlega fjölgun heimtauga upp á 3.000.

Samkvæmt tölum frá Mílu, dags. 1. október 2020, náðu ljósleiðaraheimtaugar félagsins til um [...] rýma þá, þar af til um [...] heimila. Spá Mílu gerði ráð fyrir að fjöldinn yrði kominn í tæplega [...] rými í árslok 2020. Eins og að framan greinir mun PFS hins vegar byggja á því að ljósleiðaraheimtaugar Mílu hafi verið a.m.k. 177.000 í árslok 2020, en eins og fyrr greinir er það eflaust töluvert vanmat. Eins og áður greinir, gat Míla ekki gefið upp áform um fjölda nýrra tenginga til ársloka 2023, en miðað við að spá um fjárfestingar næstu ára, sem verða litlu minni en á síðustu árum, er ljóst að fjöldi ljósleiðaratenginga Mílu á líftíma greiningarinnar mun aukast um mörg þúsund ár hvert til ársloka 2023. Útbreiðsluáætlun Mílu sem móttekin var um miðjan júní 2021 staðfestir þá áætluðu niðurstöðu. Þá vísar PFS til framangreinds samnings um yfirfærslu tiltekinna eigna og reksturs frá Símanum til Mílu, sem ætti að skapa Mílu enn meira svigrúm til hraðari ljósleiðarauppbyggingar á næstu árum. Því eru allar líkur á því að verulega muni draga saman með fjölda ljósleiðaraheimtauga Mílu annars vegar og GR og Tengis hins vegar á líftíma greiningarinnar.

Míla heldur því fram að GR hafi upplýst að fyrirtækið stefndi að því að verða orðið landsdekkandi innan 5 ára. Miðað við framangreindar upplýsingar frá GR mun félagið eiga langt í land með það á líftíma þessarar greiningar. Það er ennfremur ekki rétt hjá Mílu að Tengir muni fjölga tengingum sínum um 1.000-1.500 á ári á líftíma greiningarinnar. Hið rétta er að félagið stefnir á að fjölga þeim um [...] á ári.

Varðandi Snerpu þá náði ljósleiðaraheimtauganet félagsins til 1.177 rýma í árslok 2020. Áætlar félagið að þeim fjölgi um ca. [...] tengingar á ári til ársloka 2023 og yrðu þá um [...]. Ljóst er að ljósleiðaranet Snerpu er mjög smátt í stóra samhenginu og nær varla 1% á landsvísu og hefur þannig ekki áhrif á samkeppnisaðstöðuna að neinu ráði á viðkomandi mörkuðum hér á landi. Þá hefur Austurljós lagt 200-300 ljósleiðaraheimtaugar á Egilsstöðum og hefur félagið mjög hófleg útbreiðsluáform út líftíma greiningarinnar.

Það er því rangt hjá Mílu að ofangreind fyrirtæki hafi verið búin að ljósleiðaravæða rúm 90% heildarrýma í landinu í árslok 2020. Hið rétta er að hlutfallið var þá um [...]%. Þá er það rangt hjá Mílu að félögin verði búin að ljósleiðaravæða um 95% af heildarfjölda rýma á landinu í árslok 2021. Mun líklegra er að þetta hlutfall verði komið í um [...] í árslok 2023.

Míla vísaði til málsgreinar 466, þar sem fram kæmi að í framangreindum kafla 3.2.6 í frumdrögunum hefði komið fram að sterk staða Símasamstæðunnar á smásölumarkaði, þar sem markaðshlutdeild félagsins virtist hætt að minnka og væri farin að aukast á ný og hefði verið rétt tæp 50% um mitt ár 2019, sem og á framangreindum heildsölumörkuðum benti eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gæti samstæðan starfað án tillits til samkeppninnar og neytenda og haldið uppi aðgangshindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu. Markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði hefði í raun aðeins lækkað um örfá prósentustig frá síðustu greiningu PFS á umræddum heildsölumörkuðum á árinu 2014 og stæði nú í rétt tæpum 50%. Það væri meginregla í samkeppnisrétti að markaðshlutdeild yfir 40% gæfi almennt til kynna að viðkomandi fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu og við 50% markaðshlutdeild þyrfti mikið til að koma svo það ætti ekki við. Þrátt fyrir öfluga innkomu

Nova á umræddan markað fyrir nokkrum misserum og samruna Vodafone og 365 á árinu 2017 hefði markaðshlutdeild Símans aukist nokkuð á síðustu misserum. Á sama tíma hefði megin keppinautur félagsins, Vodafone, tapað umtalsverðri markaðshlutdeild.

Míla sagði að í þessu sambandi væri vert að benda á að Vodafone byði nú viðskiptavini sína afsökunar í auglýsingum í fjölmiðlum vegna slæmrar þjónustu síðustu ár. Væri ekki annað að sjá en að félagið viðurkenndi þar með að samruni Vodafone og 365 hefði ekki gengið sem skyldi vegna vandkvæða við þjónustu en ekki vegna aðgerða markaðsaðila.

Míla hefði þegar tapað um 20 prósentustigum af markaðsstyrk sínum á líftíma núverandi greiningar. Míla sæi enga tilraun hjá PFS til að færa fram töluleg rök, t.d. með því að skoða þróun sem líklega yrði á næstu árum. Ljóst væri að með tilkomu 5G þjónustu myndi staðan breytast enn meira sem og að samkeppnisaðilar stefndu á að ljósleiðaravæða um 50% af þeim svæðum sem eftir væri að ljósleiðaravæða á árunum 2020 og 2021. Einnig væri engin tilraun gerð til að horfa fram á veginn í greiningu þessari. Míla gerði alvarlega athugasemd við þetta. Eðli tvíkeppnismarkaða, eins og væri raunin á heimtaugaleigu á Íslandi, þýddi að ef einn aðili væri með undir 50% markaðshlut þá væri hinn með yfir 50%. Þrátt fyrir þetta væri engin tilraun gerð í þessari markaðsgreiningu til að meta stöðu GR á markaði.

Afstaða PFS

Í köflum um samkeppnisvandamál í frumdrögunum lýsti PFS ýmsum raunverulegum og mögulegum samkeppnisvandamálum sem samkeppnisaðilar Símans í smásölu hafa staðið frammi fyrir á síðustu árum. M.a. hefur Síminn náð góðum árangri síðan á árinu 2015 með vöndul sinn Heimilispakkann, sem inniheldur ýmsar tegundir fjarskiptaþjónustu og vinsælt sjónvarpsefni. Frá árslokum 2015 fram að árslokum 2020 fjölgaði tengingum Símans um 4.918, en sökum þess að heildarfjöldi tenginga hefur hækkað nokkuð á tímabilinu hefur markaðshlutdeild Símans lækkað um 2,5% á þessum fimm árum, eða úr 48,8% í 46,3%. Verður að telja það góðan árangur á svo löngum tíma, á sama tíma og ýmsar hræringar hafa verið á markaðnum, t.a.m. með samruna Vodafone og 365, öflugri innkomu Nova á fastlínumarkað og hægri en stöðugri fjölgun hjá Hringdu.

Vodafone var með 29% markaðshlutdeild í árslok 2015 og komst hæst í 37,1% markaðshlutdeild í árslok 2017, eftir samruna við 365, sem hafði verið með um 11,7% markaðshlutdeild í árslok 2016. Frá ársbyrjun 2018 hefur markaðshlutdeild Vodafone farið hríðlækkandi og stóð í 27,7% við árslok 2020. Því má segja að Vodafone hafi tapað sem samsvarar öllum þeim viðskiptavinum sem fylgdu frá 365 og er í nokkuð verri stöðu en félagið var í undir lok árs 2015. Þó Vodafone hafi viðurkennt að ýmsir vankantar hafi verið á þjónustu við viðskiptavina sína í kjölfar framangreinds samruna á árinu 2017, m.a. útgáfa rangra reikninga, telur PFS það eitt og sér ekki skýra þessa þróun, nema að nokkru leyti. Félagið er enn að tapa markaðshlutdeild.

Nova kom inn á fastlínumarkað á árinu 2016 og hefur stöðugt sótt í sig veðrið og var markaðshlutdeild félagsins 14,7% í árslok 2020. Hringdu stóð þá í 8,6%, en félagið hefur árlega hækkað hlutdeild sína, en óverulega þó milli ára. Aðrir minni aðilar skipta á milli sín tæplega 3%. Því virðist vera að Nova hafi sótt nánast alla sína markaðshlutdeild til Vodafone á meðan Síminn hefur haldið vel sjó. Sýnir þetta mjög sterka stöðu Símans og Símasamstæðunnar í heild á íslenskum fjarskiptamarkaði. Nú hefur Síminn samið um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR og telur PFS einsýnt að markaðshlutdeild Símans

muni af þeim sökum, og að öðru óbreyttu, hækka nokkuð á kostnað annarra aðila sem fyrir hafa verið á neti GR, eins og Vodafone, Nova og Hringdu. Ekki er óvarlegt að álykta að Síminn muni af þeim sökum skríða yfir 50% markaðshlutdeild á líftíma greiningar þessarar. Erfitt er að spá fyrir um á kostnað hverra það verður eða hvernig innbyrðis skipting mögulegrar lækkandi markaðshlutdeildar þeirra verður á næstu árum. Ýmislegt gæti þó leitt til þess að þessi þróun verði ekki að veruleika, en á þessari stundu sér PFS ekki hvað það gæti verið.

Míla nefnir að félagið hafi tapað markaðshlutdeild frá síðustu greiningu á árinu 2014. Það er rétt að Míla hafi tapað nokkurri markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumörkuðum, sér í lagi á markaði 3a, en horfa verður til þess að félagið var í algjörri yfirburðarstöðu á þeim tíma. Í lok árs 2020 var markaðshlutdeild Mílu á 57% á báðum mörkuðum, þ.e. markaði 3a og 3b. Verður að telja það verulega sterka stöðu. Miðað við upplýsingar frá Símanum og GR má búast við því að nokkur fjöldi viðskiptavina Símans muni færast af neti Mílu á net GR á líftíma greiningarinnar vegna framangreinds samnings um innkomu Símans á net GR. Þá má ætla að Síminn muni afla sér viðskiptavina sem þegar hafa verið á neti GR og koma því ekki af neti Mílu. Að mati PFS er ekki líklegt að framangreindur samningur, einn og sér, muni leiða til þess að markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi mörkuðum muni lækka nema um örfá prósentustig á líftíma greiningarinnar og að öllum líkindum verða ennþá yfir 50% á þeim báðum í lok líftímans.

Þá er ekki loku fyrir það skotið að markaðshlutdeildartölur á heildsölustiginu kunni að breytast á líftíma greiningarinnar Mílu í hag, t.a.m. ef aðilar á borð við Vodafone og Nova, sem í dag eru bæði með viðskiptavini á netum Mílu og GR, flytji viðskiptavini sína í meira mæli yfir til Mílu. PFS minnir hér á framangreindan samning um yfirfærslu eigna og reksturs frá Símanum til Mílu, sem veitir Mílu færi á að auka og breyta þjónustuframboði sínu. Í dag eru Vodafone, Nova og Hringdu með mun fleiri viðskiptavini á netum GR en Mílu. Mjög erfitt er að spá fyrir um þetta, þrátt fyrir að PFS hafi reynt að afla upplýsinga um þetta frá þjónustuveitendum.

Varðandi mögulega þróun vegna útbreiðslu 5G neta er mjög erfitt að spá fyrir um. PFS leitaði upplýsinga í september 2020 frá Símanum, Vodafone og Nova um mögulega útbreiðslu 5G neta, en það var sammerkt með svörum þeirra allra að mikil óvissa ríki um þá útbreiðslu og möguleg áhrif hennar. Því getur PFS ekki með góðu móti spáð fyrir um hvaða áhrif 5G væðing muni hafa á viðkomandi heildsölumarkaði, né hve hratt slík áhrif kynnu að koma fram. Á þessari stundu telur PFS að þau mögulegu áhrif verði ekki veruleg á líftíma þessarar greiningar. Komi annað í ljós mun PFS þegar hefjast handa við nýja greiningu á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Míla heldur því fram að samkeppnisaðilar Mílu stefndu á að ljósleiðaravæða um 50% af þeim svæðum sem eftir væri að ljósleiðaravæða á árunum 2020 og 2021. PFS telur því fara fjarri og vísar til svars síns hér að framan varðandi áformaða útbreiðslu ljósleiðaraneta á líftíma greiningarinnar.

Þá hafnar PFS því alfarið að ekki sé nein tilraun gerð til að meta stöðu GR á viðkomandi mörkuðum. Það er alrangt, enda er fjallað um stöðu þess félags víðs vegar í greiningunni. Sú umfjöllun er eðli málsins samkvæmt byggð á þeim grundvallarforsendu að staðganga sé ennþá milli koparneta og ljósleiðaraneta. Hefði það ekki verið niðurstaðan hefði greiningin orðið á annan veg, enda hefði þá þurft að greina einn markað fyrir koparnet og annan fyrir

ljósleiðaranet. Við skoðun á sérstökum markaði fyrir ljósleiðara hefði rannsókn þess máls orðið með nokkrum öðrum hætti en raunin er miðað við að slík staðganga sé til staðar.

Míla vísaði til málsgreinar 473, þar sem fram kæmi að Síminn veitti smásöluþjónustu fyrir breiðbandsþjónustur um land allt sem fyrrum einkaréttarhafi í fjarskiptum hér á landi. Það gerði félagið fyrst og fremst með því að bjóða upp á háhraðatengingar um ljósleiðara og VDSL. Á stöku stað byði fyrirtækið aðeins upp á uppfærðar ADSL tengingar en þeim færi óðum fækkandi. Fyrirtækið nyti því svokallaðrar alnándar á umræddum markaði.

Míla sagði að PFS hefði lagt áherslu á að einstaklingum og fyrirtækjum væri þjónað í hinum dreifðu byggðum landsins til jafns við önnur svæði. Míla og Síminn hefðu verið þau fyrirtæki sem hefðu þjónustað þessi svæði best þrátt fyrir að kostnaðarlega hefði það ekki borgað sig vegna mikils stofn- og rekstarkostnaðar við fáar tengingar. PFS virtist hér komast að þeirri niðurstöðu að samkeppnisstaða Símans/Mílu væri betri en annarra vegna þess. Nú skyldi refsa Mílu fyrir þetta með auknum kvöðum á þeim mörkuðum þar sem sem mest samkeppni ríkti. Míla mótmælti þeim fyrirætlunum PFS harðlega.

Afstaða PFS

Í tilvitnaðri málsgrein frumdraganna er aðeins verið að lýsa þeirri staðreynd að Síminn veiti breiðbandsþjónustu um land allt, eitt fyrirtækja hér á landi. Símasamstæðan er fyrrum einkaréttarhafinn í fjarskiptum hér á landi og býr að því sem næst landsdekkandi fjarskiptaneti sem að stórum hluta var byggt upp fyrir áratugum, þ.e.a.s. koparhluti netsins. Vegna þessa, og að teknu tilliti til fjölda annarra þátta sem grein hefur verið gerð fyrir í greiningunni, telur PFS að Símasamstæðan sé í mun betri samkeppnisstöðu en keppinautar samstæðunnar, bæði á heildsölu- og smásölustigi. Það er ekki rétt hjá Mílu að vegna þess að Símasamstæðan hafi verið að sinna öllum landsmönnum sé PFS að refsa Mílu með auknum kvöðum. Álagning kvaða fer eftir þeim mögulegu og raunverulega samkeppnisvandamálum sem greind eru hverju sinni. Þá minnir PFS á að stofnunin hefur nú fallið frá því að kveða á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum, en kveður í þess stað á um ERT kvöð.

Það er engin alþjónustuskylda lengur á Símanum um að veita fjarskiptaþjónustu um land allt, en slík skylda hvílir á Mílu varðandi tengingu við almenna fjarskiptanetið, sbr. ákvörðun PFS nr. 31/2017. Umrædd alþjónustuskylda gildir að óbreyttu út árið 2022.

Síminn hefur unnið að lokun á hinu gamla rásaskipta talsímakerfi (PSTN) og lauk fyrsta áfanga þess verkefnis þann 1. október 2020. Gert var ráð fyrir því að kerfið verði að fullu niðurlagt í árslok 2021 í dreifbýlinu og að þar gætu verið um nokkuð hundruð tengingar að ræða, en seinkanir á því eru líklegar. Ekki er um að ræða að koparnetinu sé aflagt í þessu verkefni.

Fjarskiptakerfi sem byggja á hliðrænni tækni (e. analogue) hafa á umliðnum árum verið að víkja fyrir stafrænum netum (e. digital), sem þykja hagkvæmari í rekstri og veita neytendum betri þjónustuupplifun. Notendur tengjast með koparþræði og nær kerfið til yfir 99% heimila á landinu. Sú tækniumbreyting sem felst í því að hverfa frá hliðrænum fjarskiptanetum yfir í stafræn fjarskiptanet er því óumflýjanleg og hefur sú þróun átt sér stað um allan heim. Ísland stendur mjög framarlega í alþjóðlegum samanburði þegar kemur að útbreiðslu háhraðaneta.

Þannig hafa um 97-98% landsmanna aðgang að háhraða fastanetstengingu (ljósleiðari eða VDSL) og 3G farnetsþjónusta nær til 99,97% landsmanna. Ísland er því vel í stakk búið til að mæta þeirri tækniumbreytingu sem framundan er.

Í einstaka tilvikum eru heimili ekki með tengingu, s.s. ljósleiðara eða stutta koparheimtaug, sem getur borið stafræna símaþjónustu eða nothæfa internetþjónustu. Ljóst er, miðað við spálíkön Símans, að það verða nokkur tilvik, þar sem heimili eða vinnustaðir munu missa allt fjarskiptasamband við lokun PSTN talsímakerfisins. Engin slík tilvik voru þó fyrirséð við lokun fyrsta áfanga. Í þeim tilvikum þarf að tryggja slíka tengingu, t.d. yfir örbylgju, gervihnött eða með því að gera ráðstafanir til að móttaka og magna farsímamerki, ef þess er kostur.

Til að bregðast við stöðunni útnefndi PFS Neyðarlínuna ohf. sem alþjónustuveitanda til að útvega fjarskiptatengingu fyrir símaþjónustu og nothæfa internetþjónustu í þessum sérstöku tilvikum, sbr. ákvörðun PFS nr. 9/2020, dags. 25. september s.á. Enginn ætti því að verða sambandslaus eftir að gamla talsímakerfinu hefur verið lokað. Verður hlutverk Neyðarlínunnar að hafa umsjón með að slíkar tengingar verði settar upp ef þörf er á og að slíkt verði gert í samstarfi við önnur fjarskiptafyrirtæki eftir því sem kostur er. Það liggur því fyrir að einhverjir notendur þurfi að gera breytingar á fjarskiptaþjónustu sinni við lokun PSTN kerfisins, t.d. að panta stafræna þjónustu (VoIP) um koparheimtaugina, sem áfram verður í notkun þrátt fyrir lokun PSTN kerfisins (þar til því kerfi verður lokað í skrefum á næstu 10 árum), eða virkja ljósleiðaratengingu sem búið er að leggja að húsi víða um land, m.a. í mesta strjálbýlinu.

Míla vísaði til málsgreinar 475, þar sem fram kæmi að markaðshlutdeild Símans hefði verið um 48% á umræddum smásölumarkaði á landsvísu um mitt ár 2019. Markaðshlutdeild Símans eftir sveitarfélögum væri nokkuð mismunandi. Á höfuðborgarsvæðinu (Reykjavíkurborg, Kópavogsbæ, Seltjarnarnesbæ, Garðabæ, Hafnarfjarðarkaupstað og Mosfellsbæ) væri Síminn með um [...]% markaðshlutdeild á meðan algeng markaðshlutdeild félagsins utan þess svæðis væri á bilinu 65-85%, utan þeirra sveitarfélaga þar sem GR eða staðbundin net störfuðu.

Míla benti á að samkvæmt þessari grein væri smásöluhlutur Símans sagður á bilinu [...]% á höfuðborgarsvæðinu í heild. Míla teldi að með því væri Síminn ekki markaðsráðandi á höfuðborgarsvæðinu og þegar af þeim sökum ætti að fella niður kvaðir á viðkomandi mörkuðum eða í það minnsta slaka á kvöðum en ekki auka þær, eins og PFS stefndi að.

Míla teldi að PFS reyndi hvergi í þessari markaðsgreiningu að meta markaðshlutdeild á líftíma greiningarinnar, sem þó ætti að vera grundvallarforsenda vel unninnar markaðsgreiningar samkvæmt skýringum framkvæmdastjórnar ESB.

Ljóst væri að bara það að leggja niður PSTN kerfið sem Síminn hefði tilkynnt að yrði lokið á 1. ársfjórðungi 2021 myndi þýða að markaðshlutdeild Mílu (og Símans) lækkaði, enda væri á annan tug þúsunda heimtauga ekki með gagnaflutning heldur þjónaði aðeins PSTN á meðan að sú þjónusta yrði í boði. Míla teldi rangt að beita kvöðum á landsvæði þar sem ekki virtist vera samkeppnisvandi á smásöluhluta þess. Með því að leggja verðkvöð á Mílu þá væri í raun verið að láta viðskiptavini á samkeppnissvæði Mílu greiða niður þjónustu þar sem aðrir netrekendur vildu ekki byggja upp þjónustu. GR og Tengir þyrftu ekki að taka þátt í þeirri

niðurgreiðslu, sem leiddi til þess að samkeppnisstaða Mílu skekktist verulega, auk þess sem sveigjanleiki í verðlagningu þegar forsendur breyttust yrði lítill, þar sem allar greiningar yrðu að fara í gegnum langt ferli hjá PFS.

Afstaða PFS

Míla vísar til þess að samkvæmt greiningu PFS ætti Síminn ekki að teljast í markaðsráðandi stöðu á höfuðborgarsvæðinu, þar sem félagið væri aðeins með [...]% markaðshlutdeild. Því ætti að fella þar niður kvaðir eða a.m.k. að draga úr þeim.

PFS tekur fram að það er niðurstaða greiningarinnar, bæði á smásölu- og heildsölustigi, að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi. Því horfir PFS fyrst og fremst til markaðshlutdeildar á landinu öllu. Þegar það er gert er ljóst að staða Símans á smásölumarkaði með yfir 46% markaðshlutdeild, og Mílu með markaðshlutdeild upp á 57% á viðkomandi heildsölumörkuðum, er gríðarlega sterk. Í árslok 2020 var markaðshlutdeild Símans [...]% á höfuðborgarsvæðinu og rétt tæplega [...]% ef horft er til alls starfssvæðis GR. Í frumdrögum sínum komst PFS að þeirri niðurstöðu að möguleg og greind samkeppnisvandamál væru veruleg á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði og taldi efni til að auka kvaðir á Mílu, m.a. með því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara félagsins. Í kjölfar samráðs féll PFS frá því og ákvað þess í stað að kveða á um ERT kvöð, sem veitir samstæðunni meira svigrúm varðandi verðlagningu en kostnaðargreiningarkvöð. Auka samráð var haldið um þá breytingu á fyrirætlunum PFS. Þá komst PFS að þeirri niðurstöðu að efni væri til að viðhafa mismunandi kvaðir milli svæða og heyrir m.a. allt höfuðborgarsvæðið nú undir svæði með vægari kvaðir, en í heildina eru það 17 sveitarfélög, þar sem um 70% íbúa landsins búa, sem falla undir það svæði.

PFS hafnar því enn og aftur að stofnunin horfi ekki til framtíðar við greiningu sína. Vísar PFS til fyrri svara sinna um það atriði hér að framan.

Míla nefnir að bara það að leggja niður PSTN kerfið myndi þýða að markaðshlutdeild Mílu (og Símans) myndi lækka, enda væri á annan tug þúsunda heimtauga ekki með gagnaflutning heldur þjónaði aðeins PSTN að á meðan sú þjónustu væri í boði. PFS vísar til svars hér að framan. Að mati PFS er líklegt að markaðshlutdeild Mílu muni lækka eitthvað á mörkuðum 3a vegna lokunar á PSTN kerfinu, en engu að síður er það mat PFS, þegar horft er til þróunar á þessum þætti og öðrum sem máli skipta, að markaðshlutdeild Mílu muni áfram vera yfir 50% á líftíma greiningarinnar. Eins og áður hefur verið gerð grein fyrir gæti einnig ýmislegt gerst á markaði á næstu árum sem myndi hækka markaðshlutdeild Mílu, svo sem ef þjónustuaðilar á borð við Vodafone og Nova myndu í auknum mæli færa sig af neti GR yfir á net Mílu. PFS telur slíkt ekki útilokað.

Einnig verður að hafa í huga að markaður 3a nær yfir alla heimtaugaleigu, bæði þá sem nýtt er til talsíma- og/eða internetþjónustu, en einnig til annarra þarfa. Internetþjónusta er uppistaðan í notkun heimtauga og sá smásölumælikvarði sem réttast er að skoða markaðinn út frá.

PFS ítrekar að stofnunin hefur fallið frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum, en leggur þess í stað á kvöð um ERT. Slík kvöð veitir Símasamstæðunni meira svigrúm varðandi verðlagningu en kostnaðargreiningarkvöð.

Að mati PFS hefur hröð útbreiðsla Mílu á ljósleiðaraneti sínu síðan síðasta greining var framkvæmd og greind möguleg og raunverulega samkeppnisvandamál, það í för með sér, að PFS telur ekki forsvaranlegt að Símasamstæðan verði alveg laus við kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Því telur PFS að kvöð um kostnaðargreind heildsöluverð fyrir koparheimtaugar og kvöð um að standast ERT próf vegna ljósleiðara séu réttlætanlegar og í samræmi við meðalhóf, en að mati PFS er slík kvöð blanda af jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá.

Míla vísaði til málsgreinar 476, þar sem fram kæmi varðandi verðstefnu Símans að ekki væri hægt að greina neinn mun á henni eftir landssvæðum. Það sama væri uppi á tengingum hjá keppinautum Símans þar sem þeir störfuðu.

Míla benti á að það væri í raun verðmunur á milli svæða. Á samkeppnissvæðum GR væri uppsetning þjónustu frí en fullt gjald væri greitt annars staðar, en kostnaður við uppsetningu gæti verið umtalsverður.

Afstaða PFS
PFS mun svara ofangreindri athugasemd í kafla 6.5.5 hér síðar.

Míla vísaði til málsgreinar 477, þar sem fram kæmi varðandi gæði tenginga, að ekki væri hægt að greina mun eftir landssvæðum þar sem viðkomandi aðgangstækni væri á annað borð í boði. Gæði viðkomandi aðgangstækni væri því sambærileg milli svæða. Ekki yrði annað séð en að það væri einnig raunin hjá keppinautum Símans, enda væri í mörgum tilvikum sama undirliggjandi heildsöluvaran sem veitti smásölum aðgang að viðskiptavinunum. Önnur innri gæði í rekstri smásala, svo sem kjarnakerfi þeirra, afkastageta útlandasambanda og annað sem gæti haft áhrif á upplifun neytenda af gæðum þjónustu virtist vera sambærileg.

Míla benti á að á samkeppnissvæðum væri VDSL með vigrun í boði en ekki annarstaðar. Einnig að á samkeppnissvæðum væri almennt boðið upp á 1 Gb/s ljósleiðaratengingar en utan þeirra aðeins 500 Mb/s. Því væri munur á hraða eftir landsvæðum þó PFS fullyrti annað.

Afstaða PFS
PFS bendir á að ofangreind málsgrein lýsir stöðunni á smásölustiginu. Stofnunin stendur því við þá staðhæfingu sína að ekki sé hægt að greina mun eftir landssvæðum hjá Símanum eða keppinautum Símans varðandi gæði tenginga, þar sem viðkomandi aðgangstækni er á annað borð í boði.

Míla bendir á að VDSL með vigrun sé aðeins í boði á samkeppnissvæðum en ekki annars staðar og því væri ekki rétt hjá PFS að ekki væri munum á hraða eftir landssvæðum. Míla segir að „samkeppnissvæðin“ samanstandi af höfuðborgarsvæðinu og Akureyri.

Með tölvupósti, dags. 17. nóvember 2020, beindi PFS þeim spurningum til Mílu hverjar væru helstu ástæður þess að félagið notaðist ekki við vigrun utan meints „samkeppnissvæðis“, hvert hlutfall þeirra viðskiptavina væri sem óskað hefðu eftir því að vigrun væri aftengd, þar sem vigrun væri í boði og hvort upp hefðu komið einhver vandamál tengd gæðum breiðbandsþjónustu við notkun á vigrun. Að lokum óskaði PFS eftir nákvæmum lista yfir

sveitarfélög þar sem vigrun væri í boði og óskaði eftir upplýsingum um hlutfall VDSL tenginga sem væri með vigrun af heildar kopartengingum í notkun á landsvísu og eftir sveitarfélögum. Svar Mílu barst þann 25. nóvember s.á.

Míla sagði að félagið hefði tekið ákvörðun um uppfærslu á VDSL kerfinu með vigrun í lok árs 2014. Upphafleg fjárfesting hefði miðað við ofangreind „samkeppnissvæði“ og hefði uppfærðu kerfi verið komið hratt í gagnið og það verið komið upp um mitt ár 2015. Þar með hefði þessi þjónusta verið í boði fyrir þjónustuveitendur, en þau ættu viðskiptasambandið við notendur og ákvæðu hvaða þjónusta væri sett upp hjá notendum. Í lok árs 2015 hefði verið ákveðið að leggja áherslu á að nýta fyrirliggjandi innviði og leggja áherslu á fjárfestingar í ljósleiðara (FTTH) fremur en að halda áfram með það milliskref sem vigrun væri. Þannig hefði fjárfesting í xDSL og koparlínum verið takmörkuð síðustu ár.

Þá kom fram í máli Mílu að VDSL kerfi væru *víðast góð.* Talsverður kostnaður væri við vigrun og ávinningur, m.a. í auknum tekjum, lítill. Því hefði stjórn Mílu ekki viljað leggja mikið viðbótarfjárfestingarfé í þjónustur byggðri á kopar, heldur hefði áherslan verið á lagningu ljósleiðara og uppbyggingu á þjónustu honum tengdum.

Því taldi Míla að ástæður Mílu byggðu á markaðslegum, kostnaðarlegum og jafnvel tæknilegum forsendum. Með því að tengingum á VDSL hefði fækkað á þeim svæðum þar sem ljósleiðari hefði verið lagður, þá hefði losnað eitthvað af vigrunarhæfum búnaði, þó ekki í miklum mæli. Það þýddi að Míla hefði ekki getað dekkað heilan nýjan þéttbýlisstað með vigrunarhæfum búnaði og markaðslega væri erfitt að bjóða hluta viðskiptavina í bæjarfélagi meiri hraða en öðrum án nýrra fjárfestinga í búnaði. Því hefði Míla fært til minna af búnaði en ákjósanlegt hefði verið.

Ennfremur kom fram að í heildina væru [...] VDSL línur í kerfi Mílu og að félagið hefði ekki haldið utan um það í kerfum sínum hverjar ástæður þess hefðu verið að vigrun hefði verið tekin af þar sem hún væri í boði. Aftur á móti gæti Míla séð í kerfum sínum hve mikið af núverandi virkum línum hefðu einhvern tíma verið settar upp með vigrun, en væru ekki með vigrun í dag. Það reyndust vera [...] línur. Í dag væru um [...] VDSL línur með vigrun af um [...] virkum tengingum sem hefðu möguleika á vigrun, eða um [...]%.

Þá kom fram í svari Mílu að nokkuð hefði verið um vandamál við virkjun á vigrun í upphafi, auk þess sem allur endabúnaður styddi ekki vigrun, sérstaklega ekki búnaður sem væri í eigu notanda. Vandamálin tengdust helst röngum frágangi á innanhúslögnum, t.d. þegar línudeili vantaði eða þegar línur í sama innanhúskapli væru notaðar fyrir aðrar tengingar. Þegar vigrun hefði verið sett í gang í upphafi hefðu línur verið fluttar yfir í vigrun í nokkrum mæli, aðallega línur Símans og Vodafone. Aðallega hefðu verið valdar til þess línur sem samkvæmt eftirlitskerfum Mílu hefðu verið hvað stöðugastar. Þrátt fyrir þetta hefðu komið upp ákveðin vandamál sem leitt hefðu til truflana á hluta lína sem endað hefði með því að þjónustuveitendur hefðu óskað eftir að þessum breytingum yrði hætt. Eftir það hefðu þjónustuveitendur aðeins sett línur í vigrun sjálfir og þá yfirleitt vegna óska notenda.

Að lokum kom fram að hlutfall VDSL tenginga með vigrun væri [...]% á landsvísu. Hlutfallið væri [...]% í Garðabæ, [...]% á Seltjarnarnesi, [...]% á Akranesi, [...]% í Kópavogi, [...]% í Reykjavík, [...]% í Mosfellsbæ, [...]% í Hafnarfirði, [...]% í Hveragerði, [...]% í sveitarfélaginu Ölfussi og [...]% á Akureyri.

Miðað við svör Mílu telur PFS ekki hægt að lesa það út úr ofangreindum upplýsingum að skiptingin varðandi vigrun sé eins og Míla heldur fram. Ljóst er að vigrun er í boði á nokkrum stöðum utan höfuðborgarsvæðisins og Akureyrar, eins og á Akranesi, í Hveragerði og Ölfussi. Þá er meðaltal notkunar vigrunar á umræddum stöðum sem Míla nefnir aðeins [...] þeirra sem hafa kost á slíku. Því er ekki að mati PFS hægt að álykta sem svo að staðan sé almennt sú að vigrun sé í boði á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri en ekki utan höfuðborgarsvæðisins, þannig að eðlilegt sé að aðgreina markaði landfræðilega eftir því. Til þess er notkun á vigrun ekki nægilega almenn innan höfuðborgarsvæðisins, auk þess sem hún er í boði á nokkrum stöðum utan höfuðborgarsvæðisins.

Annað sem PFS les úr þessum gögnum er að notendur hafa almennt talið xDSL tengingar fullnægjandi, m.a. varðandi hraða, að þeir hafa ekki í stórum stíl óskað eftir vigrun á tengingar sínar. Þar sem vigrun og tvöföldun hraða tengingar sem með henni fæst, er veitt án sérstaks endurgjalds styrkir það niðurstöðu PFS um lítið vægi hraða í staðgöngumati greiningarinnar. Er þetta í samræmi við niðurstöðu framangreindrar neytendakönnunar og gefur sterklega til kynna að ennþá ríki staðganga milli kopar- og ljósleiðaratenginga.

Þá vísar Míla til þess að á „samkeppnissvæðum“ sé í boði 1 Gb/s en aðeins 500 Mb/s utan þeirra svæða, og því væri ekki rétt hjá PFS að ekki væri munur á hraða eftir landssvæðum. Að mati PFS skiptir þessu munur ekki máli fyrir notendur í dag og ekki er líklegt að hann geri það á líftíma greiningarinnar. 500 Mb/s tengingar eru gríðarlega öflugar. Þá ætti ekki að vera mikið mál eða kostnaðarsamt fyrir Mílu að uppfæra hraðann í 1 Gb/s ef eftirspurn verður eftir því.

Síminn fjallaði um samkeppnisstöðuna á GR svæðinu. Benti félagið á að það væri enginn vafi á því að samkeppni væri í fullri virkni á höfuðborgarsvæðinu. Það lægi fyrir að verð á internetþjónustu hefði farið lækkandi frá árinu 2015. Það væri óumdeilt. Samt fjallaði PFS ekkert um þetta atriði heldur skautaði viljandi fram hjá því.

Heimili á höfuðborgarsvæðinu ættu kost á því að fá ljósleiðara og allt að 1 Gb/s tengingu. Þannig blasti við að gæði þjónustu væru með því besta sem gerðist í heiminum og þegar litið væri til þess að verðlagning hefði lækkað væri ekki hægt að komast að annarri niðurstöðu en að samkeppni væri mjög virk á markaðnum. Símanum væri enda hulið með hvaða hætti virk samkeppni ætti að vera fyrir hendi ef þetta væru ekki mælikvarðarnir sem væru lagðir til grundvallar.

Sem sönnun þess efnis að aðgangshindranir væru ekki fyrir hendi á markaðnum, mætti benda á innkomu Nova sem hefði byrjað að veita internetþjónustu um ljósleiðara árið 2016. Félagið hefði þannig veitt slíka þjónustu á rúmlega þremur árum (m.v. árslok 2019). Félagið veitti ekki slíka þjónustu utan svæðis GR og væri þ.a.l. ekki í samkeppni öðrum svæðum. Árið 2017 hefði viðskiptavinum Nova fjölgað um tæplega 5.000, árið 2018 um 6.500 (Nova keypti Símafélagið árið 2018 sem líklega hefði áhrif á fjölgunina) og árið 2019 um 4.000. Samtals hefði viðskiptavinum Nova þannig fjölgað um 15.000 á þremur árum. Þá lægi ekki fyrir hvernig þróunin hefði verið frá áramótum 2019/2020. Miðað við þróun undanfarinna ára lægi nokkuð beint við að Nova væri enn að vaxa. Sem dæmi þá hefði Síminn misst [...] á starfssvæði GR og þegar litið væri til hefðbundnar fjölgunar heimila væri líklegast að Nova væri að auka sinn hlut. Það væri nokkuð ljóst að það væru engar vísbendingar um að Síminn

væri að styrkja stöðu sína á svæðinu. Það væru engar líkur til þess að Síminn færi yfir 40% hlutdeild og þ.a.l. væri útilokað að Síminn gæti náð að 50% hlutdeild á svæðinu.

Einnig kæmi fram í tölfræðiskýrslum PFS að Nova hefði fjölgað viðskiptavinum sínum á svæðinu um rúmlega 2.000 viðskiptavini seinni hluta 2019. [...] Það væru þannig allar vísbendingar í þá veru að fjölgun Nova væri enn að halda áfram. PFS fullyrti hins vegar út í bláinn að ekki væri virk samkeppni á markaðinum.

Afstaða PFS

Síminn segir að samkeppni sé virk á höfuðborgarsvæðinu, þar sem það lægi fyrir að verð á internetþjónustu hefði farið lækkandi frá árinu 2015. PFS ítrekar að niðurstaða greiningar PFS á viðkomandi heildsölumörkuðum er sú að samkeppnisaðstæður milli svæða þar sem lítil eða engin samkeppni er ríkjandi annars vegar og svæða þar sem meiri samkeppni er við lýði hins vegar eru ekki umtalsvert frábrugðnar, þannig að tilefni sé til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi. Þó þótti PFS ástæða til að beita mismunandi kvöðum eftir þessum tveimur svæðum og er höfuðborgarsvæðið allt (Reykjavík, Seltjarnarnes, Mosfellsbær, Kópavogur, Garðabær og Hafnarfjörður) allt innan þess svæðis þar sem meiri samkeppni er ríkjandi. Þá fær PFS ekki séð hvernig lækkandi verð á internetþjónustu geti réttlætt aðgreinda markaði að því er höfuðborgarsvæðið varðar, þar sem verð á internetþjónustu hefur lækkað jafnt um land allt og er það sama á smásölustiginu.

Síminn segir að heimili á höfuðborgarsvæðinu ættu kost á að fá ljósleiðara með allt að 1 Gb/s tengingu. PFS bendir á að það sama má segja um fjölmörg önnur svæði utan höfuðborgarsvæðisins, eins og Akranes, Borgarnes, Reykjanesbæ, Hveragerði, Ölfus, Árborg, Ísafjarðarbæ, Blönduós, Skagaströnd, Sauðárkrók, Ólafsfjörð, Dalvík, Akureyri, Húsavík og Egilsstaði að meira eða minna leyti, auk um 6.000 staðfanga í sveitum landsins í mesta strjálbýlinu. Þar eru einnig til staðar ljósleiðarar með 500 Mb/s til 1 Gb/s tengingum. Á líftíma greiningarinnar má búast við að fleiri sveitarfélög og byggðarkjarnar fái aðgang að ljósleiðara. T.a.m. hefur Vestmannaeyjabær nú hafið undirbúning að ljósleiðaravæðingu bæjarins og Míla hefur nú tilkynnt um að félagið hyggist hefja ljósleiðaraútbreiðslu þar í bæ á árinu 2021. Ekki verður því séð að höfuðborgarsvæðið sé einstakt að þessu leyti, þannig að réttlætanlegt sé að afmarka það svæði sérstaklega landfræðilega.

Þá bendir Síminn á árangur Nova á höfuðborgarsvæðinu. PFS hefur hér að framan fjallað um sambærilega athugasemd er varðar Nova og vísast til þess. Síminn segir að engar vísbendingar væru um að Síminn myndi styrkja stöðu sína á höfuðborgarsvæðinu. PFS bendir á að í júlí 2020 samdi Síminn við GR um innkomu á ljósleiðaranet GR. PFS býst ekki við öðru en að Síminn höggvi skörð í viðskiptavinahóp Vodafone, Nova og Hringdu á höfuðborgarsvæðinu á líftíma greiningarinnar í tengslum við þennan samning. Staða Símans á höfuðborgarsvæðinu og á starfssvæði GR öllu mun því að öllum líkindum koma til með að styrkjast á líftíma greiningarinnar vegna þessa, að öðru óbreyttu. Síminn mun því að öllum líkindum áfram vera í sterkri stöðu á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu á landsvísu, en eins og að framan greinir telur PFS ekki tilefni til að aðgreina viðkomandi smásölumarkað, né viðkomandi heildsölumarkaði, landfræðilega. Þó telur PFS tilefni til að beita mismunandi kvöðum milli svæða með litla sem enga samkeppni annars vegar og svæða með meiri samkeppni hins vegar.

Síminn fjallaði um samkeppnisstöðuna á Tengissvæðinu. Það væri mat félagsins að aðgangshindranir væru ekki fyrir hendi á því svæði. Svo virtist sem það væru fyrst og fremst Síminn og Vodafone sem væru með starfsemi á þessu svæði en það væru engar forsendur fyrir öðru en að Nova nýtti kerfi Tengis og byði internetþjónustu á svæðinu með sama hætti og á höfuðborgarsvæðinu. Þá væru engar vísbendingar um annað en að Nova gæti náð sambærilegum árangri þar. Síminn hefði að minnsta kosti ekki séð nein gögn eða rök sem ættu að leiða til annarrar niðurstöðu. Nova hefði einfaldlega tekið þá viðskiptalegu ákvörðun, fram til þessa að minnsta kosti, að bjóða ekki fastlínuþjónustu á því svæði.

Þótt starfssvæði Tengis væri næst stærsta markaðssvæðið eftir starfssvæði GR, þá væri stærð svæðisins engu að síður umtalsvert minni, sem leiddi til þess að markaðurinn gæti hreyfst mun hraðar. Nova hefði náð um 17.000 viðskiptavinum á höfuðborgarsvæðinu á þremur árum. Ef Nova kæmi inn á markaðinn, þyrfti Nova ekkert sértaklega marga viðskiptavini til þess að ná fljótt umtalsverðri hlutdeild. [...] Sýndi þetta að Síminn gæti ekki verið í ráðandi stöðu og sérstaklega í ljósi þess hversu auðvelt það væri fyrir Nova að tengjast kerfi Tengis og bjóða um fastlínu á Norðurlandi Eystra.

Að mati Símans væri raunverulega eina ástæðan fyrir því að Vodafone væri ekki með hærri hlutdeild en raun bæri vitni á Akureyri, að félagið hefði ekki sinnt viðskiptavinum sínum nægilega vel, sbr. markaðsherferð undanfarin misseri þar sem viðskiptavinir Vodafone hefðu verið beðnir afsökunar á slæmum viðskiptaháttum. Vodafone byði sambærilega þjónustu og Síminn og þannig væri ljóst að eina ástæðan fyrir mun í hlutdeild væri að Vodafone hefði verið að senda út ranga reikninga, ofrukka viðskiptavini sem hefði að sögn Vodafone leitt til brottfalls. Ef Vodafone tækist að bæta ímynd sína væri óvitað hvaða þróun félagið tæki eða hvort Nova tæki við.

Hvað Hringdu varðaði þá væri félagið ekki með starfsstöðvar á Norðurlandi og eðlilega með takmarkaða áherslu á svæðinu, ólíkt höfuðborgarsvæðinu. Skýrði það takmörkuð umsvif félagsins á Norðurlandi.

Afstaða PFS

PFS er ósammála Símanum um að tilefni sé til að afmarka starfssvæði Tengis landfræðilega. Til þess eru samkeppnisaðstæður ekki nægilega einsleitar innan þess svæðis. PFS telur að þar séu aðgangshindranir fyrir hendi, ekki síður en annars staðar á landinu. Síminn er almennt í mjög sterkri stöðu í smásöluþjónustu á því svæði eða með rúmlega [...]% markaðshlutdeild. PFS er þó sammála Símanum um að Nova gæti hafið innreið sína á starfssvæði Tengis á líftíma greiningarinnar, sér í lagi ef [...] Það eitt gerir það ekki að verkum að aðgreina beri starfssvæði Tengis landfræðilega.

Síminn hefur áhyggjur af því að staðan gæti breyst hratt á starfssvæði Tengis ef Nova myndi hefja að bjóða þjónustu sína á því svæði. PFS bendir á að í kjölfar auka samráðs sem efnt var til þann 30. október 2020, ákvað stofnunin að uppfæra árlega lista yfir þau sveitarfélög sem tilheyra skuli svæðinu með meiri samkeppni, þar sem vægari kvaðir munu gilda. Ennfremur ákvað PFS að hækka viðmiðið varðandi markaðshlutdeild Símans í smásölu úr 40% í 50%. Hin árlega uppfærsla listans mun því fanga allar slíkar sveiflur með reglubundnum hætti.

PFS fær ekki séð hvaða tilgangi það þjónar hjá Símanum að reyna að útskýra mikla lækkun á markaðshlutdeild Vodafone hér. Og hvernig það á að styðja staðhæfingu Símans um að

starfssvæði Tengis ætti að vera afmarkaður landfræðilegur markaður. PFS treystir sér ekki til að spá fyrir um hvort Vodafone muni ná vopnum sínum á viðkomandi smásölumarkaði á líftíma greiningarinnar, hvorki á starfssvæði Tengis né á landsvísu. Ljóst er að samningur Símans og GR um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR mun ekki gera Vodafone, né öðrum keppinautum Símans, auðveldara fyrir í samkeppninni á líftíma greiningarinnar.

Varðandi tilvitnun Símans til Hringdu þá telur PFS ekki útilokað að það félag muni auka áherslu sína á þjónustu á starfssvæði Tengis á líftíma greiningarinnar, líkt og við á um Nova og grein var gerð fyrir hér að framan.

Síminn fjallaði um samkeppnisstöðuna á öðrum svæðum en starfssvæðum GR og Tengis. Það væri mat félagsins að samkeppni á öðrum svæðum gæti verið mjög breytileg, en benda mætti á að flest þéttbýli utan þessara svæða væru heilt yfir með fá heimili, samanborið við höfuðborgarsvæðið og Akureyri. Undantekningar frá þessu væru sveitarfélög sem GR væri að fara að leggja ljósleiðara í á næstu 2-3 árum, þ.e. Árborg og Reykjanesbær. GR hefði þegar byrjað verkefni sín í þessum sveitarfélögum en þau væru nokkuð skammt á veg komin eða aðeins nýlega byrjað að selja þjónustu.

Í Reykjanesbæ væru samkeppnislegar aðstæður talsvert frábrugðnar öðrum svæðum á landinu af þeirri ástæðu að þar væri fyrirtækið Kapalvæðing með starfsemi og eftir því sem næst yrði komist væri félagið með um 20% markaðshlutdeild í smásölu, bara þegar tekið væri tillit til kapaltenginga. Samkvæmt heimasíðu félagsins byði félagið upp á internetþjónustu, bæði um ljósleiðara og kapal og þannig væri óvíst hver hlutdeild félagsins væri. Þegar GR og Míla færu með ljósleiðara inn í Reykjanesbæ að fullu yrðu a.m.k. 3 fyrirtæki sem starfræktu eigið kerfi. Hins vegar væri óljóst hversu stórt kerfi Kapalvæðingar væri, en PFS hefði það í hendi sér að rannsaka þann þátt. Á heimasíðu félagsins virtist þjónusta þess vera í boði til flestra heimila í Reykjanesbæ. Í öllu falli væri að mati Símans samkeppnisleg skilyrði þessa svæðis frábrugðið höfuðborgarsvæðinu. Kapalvæðing væri með starfsemi og talsverða hlutdeild í Reykjanesbæ en enga starfsemi á höfuðborgarsvæðinu og þar af leiðandi enga hlutdeild á höfuðborgarsvæðinu. Síminn teldi að félagið væri ekki ráðandi í þessu sveitarfélagi. Skoraði Síminn á PFS að skoða og greina líklega þróun í Reykjanesbæ.

Önnur sveitarfélög á Reykjanesinu væru það lítil að tiltölulega lítil breyting í viðskiptavinafjölda gæti haft verulega áhrif á stöðuna, sem þýddi að ekkert fyrirtæki gæti verið ráðandi við slíkar aðstæður.

Hvað Árborg varðaði þá lægi það fyrir að GR hefði lagt ljósleiðara í hluta Selfoss, en ekki lægi fyrir opinberlega hvenær Eyrabakki og Stokkseyri yrðu ljósleiðaravædd. Þegar þeim verkefnum yrði lokið þá myndu aðilar sem nýttu kerfi GR byrja að selja þjónustu sína og á næstu 2-3 árum myndi þróunin á svæðinu verða með öðrum hætti. Í öllu falli hefðu aðilar val um að kaupa bitastraumsþjónustu frá tveimur aðilum, þ.e. Mílu eða GR. Væri það mat Símans að virk samkeppni væri fyrir hendi á svæðinu og aðgangshindranir litlar. Þá myndu aðgangshindranir lækka enn frekar þegar GR kláraði ljósleiðaravæðingu svæðisins.

Hvað varðaði önnur sveitarfélög á Suðurlandi, þ.e. frá Árborg austur að Höfn, sem tilheyrði Austurlandi, þá væri nokkur fjöldi þéttbýla sem væru með xDSL kerfi en dreifbýlið hefði verið ljósleiðaravætt í þó nokkrum mæli. Hefði uppbygging verið á vegum GR, Mílu og sveitarfélaganna sjálfra. Síminn teldi erfitt að finna heildstæða mynd af svæðinu þar sem

undirliggjandi innviðir væru margir og mismunur á milli svæða gæti verið mikill. Þannig væri munur á milli Hellu og Hvolsvallar annars vegar og dreifbýlis þar í kring hins vegar. Heilt yfir væri um að ræða svæði sem þyrfti að greina með ítarlegum hætti til þess að hægt væri að greina stöðu samkeppni og hvers vegna sum fyrirtæki byðu þjónustu sína ekki á viðkomandi svæði. Að mati Símans virtist línan vera að fæst fyrirtæki sýndu því áhuga að bjóða þjónustu í dreifbýli. Heilt yfir hefði mikil uppbygging verið í ljósleiðara en greina þyrfti hvaða svæði ætti eftir að ljósleiðaravæða og bregðast við því með þeim hætti að hvetja til slíkar ljósleiðaravæðingar og greiða síðan fyrir aðgang að viðkomandi svæðum. Boðaðar auknar kvaðir PFS verkuðu í gagnstæða átt.

Austurlandið skæri sig nokkuð úr miðað við önnur svæði þar sem ljósleiðaravæðing þar hefði verið nokkuð langt á eftir. Fá sveitarfélög hefðu byggt upp ljósleiðarkerfi samanborð við önnur landssvæði. [...] Að mati Símans væri lykilatriði í þróun fjarskipta á Austurlandi að hvetja til uppbyggingar á vegum einkaaðila, með því að skapa þeim jákvæð skilyrði. Það væri t.d. hægt með því að hvetja aðila, einn eða í samstarfi við aðra, að leggja ljósleiðara og skipta þannig xDSL kerfinu út, sem væri enn í miklum meirihluta á svæðinu. Skilyrði fyrir ljósleiðaravæðingu á markaðslegum forsendum á Austurlandi væru gríðarlegar krefjandi og þess vegna væri ljóst að ef skilyrði eða forsendur fyrir því að endurheimta fjárfestingu væru erfiðar eða ólíklegar, væri hætt við að svæðið drægist enn frekar aftur úr. Síminn hefði verulegar áhyggjur af því að áform PFS um jafnaðarverð gagnvart Mílu myndu leiða til þess að Míla myndi ekki sjá hag í því að fara í slík verkefni á svæðinu. Síminn teldi að kvaðir PFS myndu leiða til þess að staðan á Austurlandi yrði óbreytt.

Síminn teldi að forsenda fyrir því að auka samkeppni á Austurlandi væri að hraða eða hvetja til ljósleiðaravæðingar. Það væri augljós staðreynd að fyrir fyrirtæki sem legðu áherslu á ljósleiðaraþjónustu að þau væru ekki að fara fjárfesta í xDSL búnaði eða innleiðingu fyrir lítil svæði sem skiluðu litlum árangri og vitað væri að á einhverjum tímapunkti yrði skipt út. Þau myndu þannig ekki hefja starfsemi á markaðnum fyrr en ljósleiðari yrði í boði. T.d. hefði PFS ekki lagt mat á það hvort Nova eða annað farsímafyrirtæki gæti komið inn á svæðið með 5G þjónustu og þannig leyst þörfina fyrir hraðari þjónustu en væri í boði í dag.

Síðasta svæðið væri svæðið sem næði frá svæði GR á Vesturlandi að svæði Tengis á Norðurlandi, þ.e. norðvestur hluti Íslands (Snæfellsnes, Vestfirðir og Norðurland Vestra). Líkt og Suðurlandið væri þetta svæði með mismunandi uppbyggingu í innviðum og mjög mismunandi milli svæða. Heilt yfir þyrfti að mati Símans að greina hvar ljósleiðari hefði verið byggður upp og hvar ekki. Þar sem xDSL kerfi væri eingöngu fyrir hendi þyrfti að skoða aðgerðir m.t.t. þess að hvetja til ljósleiðaralagningar og að hvetja aðila til þess að bjóða bitastraumsþjónustu til þess að fleiri aðilar gætu boðið þjónustu. Svæðið svipaði mjög til Austurlands, þar sem um væri að ræða mjög víðfeðmt svæði með litlum fjölda íbúða og háu hlutfalli einbýlishúsa í hverju þéttbýli. Þannig væri áhugi aðila á því að bjóða þjónustu á svæðunum oft takmarkaður og sama hvaða kvaðir yrðu lagðar á varðandi aðgang að bitastraumsþjónustu eða heimtaugum, þá breytti það ekki þessum áskorunum.

Heilt yfir væru samkeppnisaðstæður utan svæða Tengis og GR mjög breytilegar og erfitt að skilgreina hver markaðurinn væri. Að mati Símans þyrfti að líta til þess hvaða aðgerðir ykju líkurnar á því að ljósleiðari yrði lagður þar sem hann hefði ekki verið lagður og hvaða aðgerðir þyrfti að grípa til í þeim tilgangi að auka áhuga aðila á því að bjóða þjónustuna á viðkomandi svæði. Stefna Alþingis væri að ljósleiðari yrði lagður sem víðast og mætti PFS gefa þeirra

stefnu gaum. Það væri fullljóst að miðað við hvernig þróunin væri á höfuðborgarsvæðinu að framboð á þjónustu Símans væri ekki vandamálið líkt og PFS héldi fram, þvert á móti lægju áskoranirnar annars staðar. Væri það einfaldlega í þeirri staðreynd að það væri nægilega mikið af viðskiptum sem væri hægt að sækja á höfuðborgarsvæðinu, að aðilar forgangsröðuðu markaðsstarfi sínu á þessum markaði, þar sem væntar tekjur væru mestar.

Að mati Símans myndi áhugi aðila aukast ef ljósleiðari yrði í boði í 99,9% tilfella, líkt og Alþingi hefði lagt áherslu á, og ætti PFS að leitast við að stefna í þá átt, þar sem slík stefna færi saman við markmið fjarskiptalaga.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála því að samkeppni á öðrum svæðum en starfssvæði GR og Tengis sé verulega breytileg á smásölustiginu. PFS er heldur ekki sammála því að samkeppnisaðstæður séu verulega breytilegar á smásölustiginu á landsvísu. Neytendur, hvar sem þeir eru staddir á landinu, upplifa almennt ekki mismunandi verð, vöruframboð, eiginleika þjónustu eða gæði svo nokkru nemi. Þó er ljóst að útbreiðsla ljósleiðara er ekki orðin landsdekkandi en samt verulega há og mun ljósleiðaravæðing halda áfram af fullum krafti á líftíma greiningarinnar. Ennfremur er nokkur munur á smásöluhlutdeild Símans á hinum ýmsu svæðum, en hvergi er hún verulega lág. PFS fangar þennan breytileika í þeim viðmiðum sem stofnunin beitir við val á svæðum til nánari greiningar og hefur safnað saman þeim sveitarfélögum þar sem ljósleiðaravæðing keppinauta Mílu er há og smásöluhlutdeild Símans er komin undir 50% og beitir þar vægari kvöðum. Samkeppnisaðstæður eru hins vegar ekki það ólíkar milli svæða að það réttlæti aðgreinda landfræðilega markaði.

PFS telur ekki ástæðu til að svara sérstaklega ofangreindum hugleiðingum Símans um samkeppnisaðstæður á hinum ýmsu svæðum hér en vísar til fyrri svara þar að lútandi. PFS ítrekar þó, vegna staðhæfingar Símans varðandi kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á ljósleiðara Mílu sem boðuð var í frummatinu, að PFS hefur fallið frá þeirri kvöð að svo stöddu, m.a. vegna sjónarmiða um að hún gæti tafið útbreiðslu ljósleiðaraneta á landsbyggðinni. Þess í stað hyggst PFS beita ERT kvöð, sem veitir Símasamstæðunni meira svigrúm varðandi verðlagningu og ætti þar með að hvetja Mílu til áframhaldandi útbreiðslu ljósleiðaraneta.

6.5 Mat á einsleitni samkeppnisaðstæðna á völdum svæðum

6.5.1 Almennt

Míla vísar til málsgreinar 485, þar sem fram kæmi að við landfræðilega greiningu sem horfði til framtíðar gæti komið í ljós að innviðasamkeppni á markaði 3a væri ófullnægjandi, þar sem nægilegar margir netrekendur væru ekki til staðar. Þetta ætti sérstaklega við ef aðgangshindranir væru einnig verulegar. Hvati til skaðlegrar samstilltrar háttsemi yrði meiri því færri sem netrekendur væru. Við slíkar aðstæður gæti skortur á heildsölukvöðum leitt til skorts á virkri samkeppni á tengdum smásölumarkaði og þannig skaðað neytendur. Til að virk samkeppni gæti talist vera fyrir hendi, hefði BEREC í sameiginlegri afstöðu sinni frá 2014 almennt talið að til staðar þyrfti að vera fjarskiptanet fleiri en eins keppinautar hins mögulega markaðsráðandi aðila. Það sama mætti segja um aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu.

Míla sagði að PFS hefði ekki gert almennilega greiningu þar sem litið væri til framtíðar og skoðað t.d. hvort möguleg sameiginleg markaðsráðandi staða væri til staðar. Þá væri ljóst að GR væri með markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir ljósleiðara á sínu starfssvæði.

Afstaða PFS
PFS vísar til ítarlegs rökstuðnings fyrir þeirri niðurstöðu sinni að ennþá sé staðganga á milli kopar- og ljósleiðaraneta og að ekki sé tilefni til að afmarka landfræðilega markaði hér á landi, heldur aðeins að beita mismunandi kvöðum eftir svæðum. Það þýðir að ekki er litið sérstaklega til starfssvæðis GR heldur er landið allt einn landfræðilegur markaður. Þar er Míla í mjög sterkri stöðu og með markaðshlutdeild upp á 57%, bæði á markaði 3a og 3b í lok árs 2020. Eins og áður greinir gerir PFS ekki ráð fyrir að markaðshlutdeild Mílu muni lækka verulega á líftíma greiningarinnar og að hún verði að öllum líkindum yfir 50% á báðum mörkuðum við lok líftímans. Miðað við ofangreindar forsendur var ekki tilefni til að leggjast í flókið og tímafrekt mat á hugsanlegum sameiginlegum markaðsyfirráðum GR og Mílu.

Síminn benti á að PFS hefði vanrækt að rannsaka eftirspurnarstaðgöngu í tengslum við landfræðilega greiningu, þrátt fyrir að stofnunin vísaði almennt til þess að það væri þýðingarmikið atriði. PFS teldi að það væri nægilegt að halda því fram á grundvelli upplýsinga af heimasíðum fjarskiptafyrirtækja að sama verð væri í boði og þ.a.l. væri dregin sú ályktun að um eitt og sama markaðssvæðið væri að ræða. Það væri augljóslega rangt og benti Síminn á að PFS notaði mælikvarða sem hefði verið hafnað, sbr. ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli Svíþjóðar nr. SE-2019-2216, en þar segði m.a.:

„BEREC observes that there is very limited direct competition in Sweden between fibre network operators on the market for wholesale local access to fibre networks, however, the market analysis of PTS does not elaborate on this point. BEREC further considers that there is no sufficient evidence of direct constraints and no evidence of indirect constraints to define the market as national in scope. As regards PTS' argument that Telia's nationally uniform pricing is a sign of national market, BEREC considers that this argument (alone) is insufficient to define the Swedish market for wholesale local access to fibre networks as a national market."

Þá benti Síminn einnig á frétt framkvæmdastjórnarinnar þar sem fjallað hefði verið um landfræðilega skilgreiningu markaða:

„The Swedish fibre access market is fragmented with a multitude of fibre network operators. The traditional telecoms incumbent Telia has the largest fibre network, with a share of under 40% of all fibre connections. Over 60% of the fibre connections link to municipal networks. Networks owned by municipalities focus on connecting homes within their respective geographic boundaries. Thus, they tend to have very high market shares in their municipality and usually no presence beyond it.

Typically, fibre networks in Sweden do not overlap geographically; only limited numbers of larger apartment buildings are connected to more than one network. Prices for wholesale access are often different across the country, depending on the provider and other conditions such as density. There is no evidence of either demand or supply substitutability between operators.

For these reasons, the Commission considers that competitive conditions are not sufficiently homogeneous across the entire country to conclude on one national market."

Þegar litið væri til Íslands þá væri einsýnt að sama staða væri uppi hér á landi. Tengir væri í 40% eigu Norðurorku, sem væri í eigu sveitarfélaga á Norðurlandi Eystra, byði upp á ljósleiðaraþjónustu á starfssvæði eiganda sinna. Sama gilti um GR, þ.e. þau svæði sem félagið væri með 100% útbreiðslu í. GR hefði reyndar farið út fyrir svæði eigenda sinna en aðeins í nærliggjandi sveitarfélög og byði ekki þjónustu í samkeppni við Tengi.

Einfaldasta leiðin til þess að greina viðkomandi markaðssvæði væri að greina hvaða möguleikum fjarskiptafyrirtæki stæði frammi fyrir ef verð tiltekins fyrirtækis myndi hækka um 5-10%. Ef útgangspunkturinn væri Míla, þá byðust mismunandi möguleikar eftir svæðum. Á svæði GR gætu fyrirtækin keypt þjónustu af GR, á svæði Tengis gætu fyrirtæki fært þjónustu til Tengis, en utan þess væri enginn valmöguleiki í þráðbundnum lausnum. Sýnir þetta með skýrum hætti að samkeppnislegar aðstæður á milli þessar svæða væru ekki einsleitar.

Ef litið væri til neytenda mætti velta því upp hvað gerðist ef fjarskiptafyrirtæki myndi færa kostnaðarhækkun Mílu beint út í verðlagið. Í slíkri stöðu hefðu neytendur sambærilega kosti og fjarskiptafyrirtækin. Að auki væru áherslur fjarskiptafyrirtækja ólíkar eftir markaðssvæðum, þ.e. Nova byði ekki internetþjónustu um fastlínu utan GR svæðis, en markaðsfærði víða internetþjónustu um farnet (4G og 5G).

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan svarað athugasemdum um meintan skort á mati á eftirspurnarstaðgöngu við landfræðilega greiningu og vísast til þess og til umfjöllunar í uppfærðum frumdrögum (viðauka A).

Það er rangt hjá Símanum að PFS byggi þá niðurstöðu sína, að ekki sé tilefni til að afmarka landfræðilega markaði hér á landi, aðeins á því að sama verð sé í boði hjá fjarskiptafyrirtækjum um land allt. PFS byggir þá niðurstöðu á heildstæðu mati á fjölmörgum atriðum sem tekin voru til skoðunar, sbr. kaflar 6.6 og 7.6 í frummatinu (nú sömu kaflar í viðauka A). Vísast til þess og svara PFS við athugasemdum Símans og Mílu hér í framhaldinu.

Síminn vísar til máls frá Svíþjóð frá 2019 á markaði 3a. Aðstæður hér á landi og í Svíþjóð eru gjörólíkar á viðkomandi markaði. Það var mat PTS að þar í landi væri ekki lengur

staðganga milli koparneta og ljósleiðaraneta. Þess má geta að í Svíþjóð er almennt bara um að ræða ADSL koparnet en ekki VDSL að ráði. Því eru koparnetin í Svíþjóð mun afkastaminni en koparnet Mílu hér á landi. Þá er almennt ekki um það að ræða í Svíþjóð að ljósleiðaranet séu lögð samhliða, sem gerir það að verkum að þau skarast mjög lítið. Við slíkar aðstæður er eðli málsins samkvæmt meiri líkur á því að kveða þurfi á um landfræðilega afmörkun en hér á landi. PFS minnir þó á að PTS hefur dregið umrædda greiningu sína til baka og vinnur nú að breytingu á greiningunni.

Hér á landi er víða um að ræða samhliða ljósleiðaraheimtauganet, sbr. t.d. hátt í 70% af höfuðborgarsvæðinu, en einnig í Árborg, í Reykjanesbæ, víða á starfssvæði Tengis á Norðurlandi, á starfssvæði Snerpu á Vestfjörðum og á starfssvæði Austurljóss á Austurlandi, sem nú er að byggja upp ljósleiðaranet á Egilsstöðum og hefur uppi áform um frekari útbreiðslu á Austurlandi. Auk þess eru fjölmörg samhliða heimtauganet til staðar, ef koparnet Mílu er tekið með í reikninginn eins og eðlilegt er að gera þar sem um staðgöngu er að ræða, þegar horft er til hinna fjölmörgu ljósleiðaraneta í eigu sveitarfélaga vítt og breitt um strjálbýli landsins. PFS reiknar með að þessi þróun haldi áfram á líftíma greiningarinnar, m.a. vegna þess að Míla áformar að fjárfesta áfram kröftuglega í ljósleiðarauppbyggingu, auk áforma GR, Tengis, Snerpu og Austurljóss, sem þó eru hóflegri en áform Mílu. Vegna ljósleiðarauppbyggingar annarra en Mílu, sem náðu til um [...]% heimila og fyrirtækja í árslok 2020 og munu væntanlega ná til um [...]% þeirra í árslok 2023, er nokkur samkeppnisþrýstingur fyrir hendi mjög víða um land, og mun hann að öllum líkindum færast yfir á fleiri svæði á líftíma greiningarinnar. Þetta bendir til þess að ekki beri að afmarka landfræðilega markaði á viðkomandi markaði hér á landi.

Þá tók Síminn fram að áherslur fjarskiptafyrirtækja væru ólíkar eftir markaðssvæðum og byði t.d. Nova ekki upp á internetþjónustu um fastlínu utan GR svæðis, en markaðsfærði víða internetþjónustu um farnet (4G og 5G).

Í svari Nova, dags. 22. október 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 6. október s.á., kom m.a. fram að [...].

Þá kom fram í máli Nova að áform væru uppi um [...].

Ljóst er að Nova hefur uppi áform um að bjóða upp á fastanetsþjónustu víðar en félagið gerir í dag á líftíma greiningarinnar. Þannig er ekki ólíklegt að Nova [...]. Meiri óvissa er uppi um útbreiðslu 5G neta á líftíma greiningarinnar og möguleg áhrif hennar á samkeppnisaðstæður á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdan smásölumarkað.

Síminn sagði að við mat framboðsstaðgöngu, m.t.t. landfræðilegrar afmörkunar, væri litið til þess hversu snögglega fyrirtæki sem væri starfandi á tilteknu svæði, gæti breytt eða fært framleiðslu sína við 5-10% verðhækkun. Í stuttu máli væri ljóst að fyrirtæki sem byði ljósleiðaraþjónustu væri ekki líklegt til þess að færa þjónustu sína inn á nýtt svæði til þess að bregðast við breytingu í eftirspurn í kjölfar 5-10% verðhækkunar. Tengir væri þannig ólíklegt til að fara inn á allt svæði GR nægilega snögglega, ef GR hækkaði verð sitt um 5-10% og öfugt. Benti Síminn á að verðhækkun þyrfti aðeins að tilkynna með 30 daga fyrirvara en skipulagning og lagning ljósleiðaratengingar, tæki talsvert lengri tíma.

Staðfesti þetta að á grundvelli framboðsstaðgöngu væri um að ræða aðskilda markaði eftir starfssvæðum Tengis og GR og svo önnur svæði. Hér hefði t.d. verið mikilvægt að meta þýðingu 4G eða 5G þjónustu og hvort verðhækkun á xDSL þjónustu myndi leiða til þess að farsímafyrirtæki myndi hefja 4G eða 5G þjónustu á svæðinu í kjölfarið. Eðli internetþjónustu um farsímakerfi væri eftir sem áður staðbundin sem afmarkaðist við svæðið nægilega nálægt viðkomandi sendi til þess að fá fullnægjandi gæði.

Afstaða PFS
PFS vísar til ítarlegs svars hér að framan um framboðsstaðgöngu og galla við SSNIP próf við landfræðilega aðgreiningu. Vísast til þess. Varðandi mögulega staðgöngu farneta við fastanet vísast einnig til ítarlegra svara PFS hér að framan í köflum 3 og 4 og sömu kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

6.5.2 Aðgangshindranir eftir svæðum

Míla vísaði til málsgreinar 488, þar sem fram kæmi að ætla mætti að hér á landi væru aðgangshindranir meiri á fámennari og dreifðari svæðum en þeim þéttbýlli eins og sést hefði raungerast með útbreiðslu ljósleiðaranets GR á höfuðborgarsvæðinu og Tengis á Akureyri og víðar á Norðurlandi. Á þeim svæðum hefðu orðið til aðilar sem kepptu við fyrrum einkaréttarhafann. Á Sauðárkróki hefði Gagnaveita Skagafjarðar verið stofnsett að tilstuðlan veitufyrirtækja í héraðinu, en fyrirtækið hefði ekki reynst hafa sjálfstæðan rekstrargrundvöll og verið selt til Mílu síðla árs 2013 og veitti þá um 650 heimilum og 80 fyrirtækjum þjónustu.

Míla sagði að hér væri ruglað saman að „veita þjónustu“ og að viðskiptavinir hefðu möguleika á þjónustu. Við yfirtöku Mílu hefðu um 400 heimili og um 40-50 fyrirtæki verið með virka þjónustu á kerfi Gagnaveitu Skagafjarðar (GVS). Þrátt fyrir að þetta kerfi hefði verið tiltölulega stórt þá hefði það þó verið of lítið til að hafa rekstargrundvöll og hefðu rekstartekjur þess ekki einu sinni dugað fyrir rekstargjöldum. Reynsla GVS hefði því verið sú að um leið og fyrirtæki ætlaði að bjóða bitastraum, þá þyrftu þau að hafa náð ákveðinni stærð. Væri það líklega ein af ástæðum þess að önnur sveitarfélög hefðu ekki séð sér hag í því að fara sömu leið.

Afstaða PFS
PFS fær ekki séð að þessi athugasemd Mílu sé í ósamræmi við framangreinda málsgrein 488 í frumdrögunum. Því leiðir hún ekki til breytinga á umræddri málsgrein, að öðru leyti en því að PFS mun leiðrétta þessar tölur.

Míla vísaði til málsgreinar 490, þar sem fram kæmi að aðgangur að hagkvæmum stofnlínusamböndum fyrir þá þjónustu sem aðgangsnet þyrftu á að halda, til að tengjast þjónustuveitendum sem flestir starfræktu miðlæg kerfi sín frá höfuðborgarsvæðinu, skipti einnig töluvert miklu máli í þessu samhengi. Þá kæmi einnig til að mögulegir viðskiptavinir væru færri en á höfuðborgarsvæðinu og þyrftu að standa undir hærri kostnaði við stofnsambönd en raunin væri þar.

Míla sagði að þrír aðilar starfræktu landsdekkandi IP flutningsnet sem væri forsenda fyrir þjónustu fyrir aðgangsnet úti á landi, ekki stofnsamböndin sjálf. Þau væru ígildi ljósleiðara sem allir hefðu aðgang að á jafnræðisgrunni, auk þess sem fleiri en Míla væru með stofnljósleiðara hringinn í kringum landið. Míla starfrækti ekki landsdekkandi IP flutningsnet. Þetta væri því ekki aðgangshindrun varðandi uppbyggingu aðgangsnets.

Afstaða PFS

PFS bendir á að markaðsgreining fyrir stofnleigulínur er nú hafin hjá PFS, en gildandi ákvörðun er frá árinu 2015. Þar komst PFS að þeirri niðurstöðu að Míla væri með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði og að verulegar aðgangshindranir væru til staðar. Frá þeim tíma hefðu vissulega verið lögð stofnnet af hálfu annarra aðila en Mílu á víð og dreif um landið. PFS stendur þó við þau ummæli sín í málsgrein 490 í frumdrögunum þess efnis að aðgangur að hagkvæmum stofnlínusamböndum skipti töluvert miklu máli fyrir þróun markaðar 3a og 3b og að mögulegir viðskiptavinir væru færri á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu og þyrftu að standa undir hærri kostnaði við stofnsambönd en viðskiptavinir á höfuðborgarsvæðinu.

Varðandi tilvísun Mílu til IP flutningsneta og að Míla starfrækti ekki slíkt net, er það að segja að frá áramótunum 2020/2021 starfrækir Míla IP-MPLS flutningsnet það sem Síminn átti, sbr. framangreindan samning milli Símans og Mílu um yfirfærslu tiltekinna eigna frá Símanum til Mílu. Ljóst er að ekkert annað fjarskiptafyrirtæki hér á landi starfrækir landsdekkandi IP flutningsnet eða slíkt flutningsnet sem kemst nálægt því að vera eins öflugt og umrætt net Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 492, þar sem fram kæmi að á árinu 2021 yrði búið að leggja um 6.000 ljósleiðaratengingar á dreifbýlustu svæðunum hér á landi með aðkomu fjarskiptasjóðs, auk þess sem nokkur sveitarfélög hefðu lagt í slíka uppbyggingu án opinberra styrkja. Míla hefði ýmist keypt slík net upp eða leigt þau á síðustu misserum og væri reiknað með áframhaldandi þróun í þá átt. Míla byði að auki upp á bitastraumsþjónustu á þeim staðbundnu netum sem félagið hefði ekki keypt eða leigt (fyrir utan net GR). Miðað við tilkynnt útbreiðsluáform aðila á borð við GR, Tengir og Snerpu, myndi ljósleiðaranet keppinauta Mílu ná til um 90% heimila landsins á líftíma greiningarinnar.

Míla sagði að GR hefði tilkynnt um áform um landsdekkandi ljósleiðaranet árið 2025.

Afstaða PFS

Miðað við nýjustu útbreiðsluspá GR er ljóst að það félag verður ekki komið með landsdekkandi ljósleiðaranet í lok líftíma greiningar þessarar. Gera má ráð fyrir að útbreiðsla GR nái til um [...]% heimila og fyrirtækja í lok árs 2023 á markaði 3a, miðað við að rýmum fjölgi um 3.000 á ári vegna nýbygginga o.fl. Í árslok 2020 var þetta hlutfall 67% hjá GR. Að öðru leyti er vísað til ítarlegra svars um þetta atriði í kafla 6.2 hér að framan.

6.5.3 Fjöldi marktækra keppinauta eftir svæðum

Míla vísaði til málsgreinar 498, þar sem fram kæmi að mjög ólíklegt yrði að telja að neytendur og fyrirtæki hér á landi myndu hafa aðgang að fleiri en tveimur valkostum í föstum aðgangsnetum og ætla mætti að á mörgum svæðum á landsbyggðinni væri ólíklegt að þeir yrðu fleiri en einn. Míla hefði óskað eftir niðurlögn alþjónustuskyldu þar sem ljósleiðaranet á vegum sveitarfélags hefði tekið við þjónustu af koparneti með þeirri miklu aukningu á þjónustumöguleikum sem ljós hefði umfram kopar. PFS ítrekaði þó að Míla hefði verið að kaupa upp eða leigja mörg þessar staðbundnu neta víða um land og væri líklegt að sú þróun héldi áfram á líftíma greiningar þessarar. Míla veitti svo bitastraumsþjónustu á nánast öllum þeim staðbundnu netum þar sem slíkt hefði ekki gerst (nema á neti GR).

Míla benti á að þó að Míla hefði keypt nokkur heimtauganet sveitarfélaga þá væru þau oftast mjög lítil og hefðu kannski aðeins fáa tugi heimtauga hvert. Þessar fáu heimtaugar hefðu því lítið að segja miðað við þann fjölda sem væri á suðvesturhorninu og Akureyri. Þessi kaup skiptu því litlu í stóra samhenginu. Einnig væri það ekki rétt að Míla hefði aðgang að öllum ljósleiðarakerfum landsins öðrum en GR. Míla væri t.d. ekki á ljósleiðarakerfi Líf í Mýrdal eða á ljósleiðaraneti sem þjónaði Fljótsdalshreppi. Einnig væri Míla ekki á neti Snerpu svo heitið gæti í dag. Fyrirtækið hefði aðeins aðgang að um 15-20 heimilum í dreifbýli Dýrafjarðar en væri í samningaviðræðum við Snerpu um aðgang að neti fyrirtækisins gegn aukagjaldi.

Afstaða PFS
PFS tekur undir það með Mílu að oftast væru þessi staðbundnu sveitanet mjög lítil og hefðu því lítið að segja í stóra samhenginu. Þótt Míla geti nefnt tvö lítil net af mörgum tugum, sem félagið hefði ekki aðgang að, telur PFS ekki tilefni til að breyta þeirri staðhæfingu að Míla veitti bitastraumsþjónustu á nánast öllum þessum litlu netum. Það sama má segja um net Snerpu á Vestfjörðum, en Míla segist vera þar í litlum mæli í dag en eigi í samningaviðræðum við það félag um aðgang, og verður að telja líklegt að samningar náist eftir því sem net Snerpu stækkar smám saman.

Míla vísaði til málsgreinar 499, þar sem fram kæmi að Síminn stefndi á niðurlögn PSTN talsímakerfisins þar sem talsímaþjónusta með IP staðli tæki við og Míla hefði lýst yfir því markmiði sínu að leggja koparkerfið niður í áföngum á næstu árum, þar sem fyrstu áfangar væru innan tveggja ára og þeir síðustu eftir áratug eða svo. Þessi áform Mílu myndu því ekki hafa mikil áhrif á líftíma greiningar þessarar.

Míla teldi augljóst að niðurlagning kopars myndi hafa mikil áhrif á líftíma greiningarinnar og yrði að taka mið af því.

Afstaða PFS
PFS stendur við þá fullyrðingu sína að áform Mílu um niðurlagningu koparkerfisins á næstu 10 árum muni ekki hafa veruleg áhrif á viðkomandi heildsölumörkuðum á líftíma greiningarinnar. Síðan PFS efndi til samráðs þann 30. apríl 2020 hefur Míla formlega tilkynnt um þessi áform. Vísað er til umfjöllunar um það hér að framan og mun PFS uppfæra ofangreinda málsgrein 499 til samræmis við það í viðauka A.

Míla vísaði til málsgreinar 500, þar sem fram kæmi að það væri nokkuð víst að ljósleiðaralagnir myndu taka við af yfirgnæfandi meirihluta þeirra kopartenginga sem Míla myndi leggja niður ef ekki öllum, þó ekki væri loku fyrir það skotið að þráðlausar lausnir gætu leyst einhverjar kopartengingar af hólmi. Útbreiðsla ljósleiðaratenginga í gegnum verkefnið „Ísland ljóstengt“ gerði það þó ólíklegt að viðskiptatækifæri væru í þeim geira.

Að mati Mílu bentu birtar fréttatilkynningar Nova og Vestmannaeyjabæjar til þess að markaðsaðilar væru ekki sammála þessari ályktun PFS.

Afstaða PFS

Alþingi samþykkti með þingsályktunartillögum á árinu 2019 stefnu stjórnvalda í fjarskiptum, annars vegar vegna áranna 2019-2023 og hins vegar vegna áranna 2019-2033. Í fimm ára áætluninni er gert ráð fyrir því að 95% lögheimila og fyrirtækja í landinu muni hafa aðgang að ljósleiðaratengingu. Í lengri áætluninni er kveðið á um að þetta hlutfall verði 99,9% eigi síðar en á árinu 2033. Í árslok 2020 var þetta hlutfall komið í 83%.

Það er því ljóst að samkvæmt stefnu íslenskra stjórnvalda líta þau ekki svo á að þráðlausar lausnir muni taka við af þráðbundnum lausnum. Ef ljósleiðari mun ná til 90-95% lögheimila og fyrirtækja í lok árs 2023, munu 5-10% standa eftir. Samkvæmt nýlegum áformum Mílu um lokun koparkerfisins mun sú lokun á næstu 5 árum aðeins eiga sér stað þar sem ljósleiðaravæðing er komin af stað, hún langt komin eða búin. Þetta ætti við um allt dreifbýli (Ísland ljóstengt verkefni), höfuðborgarsvæðið og þéttbýlisstaði sem ofangreind lýsing ætti við um. Það væri ekki fyrr en eftir 7-10 ár sem restinni af koparkerfinu yrði lokað. Það væru þá svæði þar sem ljósleiðaravæðing væri stutt á veg komin.

Samkvæmt ofangreindu er ljóst að á líftíma þessarar greiningar mun Míla ekki loka koparnetum sínum svo nokkru nemi á svæðum sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd. PFS lítur svo á að farnetslausnir, þ.m.t. 5G, verði fremur viðbót við fastanet fremur en staðganga, þó búast megi við því að lítill hluti heimila/fyrirtækja muni láta sér farnetslausn nægja. Míla vísar til Nova og Vestmannaeyja og óskaði PFS eftir upplýsingum frá Nova þar að lútandi. Í svari Nova, dags. 22. október 2020, kom fram að þann 1. október 2020 hefðu verið [...] virkar farnetstengingar á vegum félagsins í Vestmanneyjum, sem geta komið í stað heimilistengingar um fastanet, en þær hefðu verið [...] í ársbyrjun það ár. PFS hefur ekki upplýsingar um það hvort viðkomandi heimili/fyrirtæki séu einnig með fastanetstengingu, en það er ekki útilokað. Þess ber að geta að Nova hóf 5G þjónustu þar í bæ vorið 2020. Þetta gera um [...]% heimila/fyrirtækja í Vestmannaeyjum. Á bæjarstjórnarfundi í Vestmannaeyjum þann 3. desember 2020 var ákveðið að verja töluverðum fjárhæðum á árinu 2021 til að ljósleiðaravæða bæinn. Bendir það til þess að bæjaryfirvöld í Vestmannaeyjum líti ekki á farnetslausnir sem staðgöngu fyrir ljósleiðaranet (FTTH). Þá hefur Míla nýlega tilkynnt að félagið hyggist hefja ljósleiðarauppbyggingu í bænum á árinu 2021.

PFS leitaði eftir upplýsingum frá farnetsfyrirtækjunum þremur í september 2020 um uppbyggingaráform þeirra varðandi 5G. PFS vísaði til þess að félögin hefðu fengið úthlutaða tíðniheimild fyrir 5G í apríl 2020 og væri gildistíminn til 31. desember 2021. Ekki hefðu verið gerðar tilteknar kröfur um uppbyggingu neta og útbreiðslu þjónustu. Hins vegar hefðu verið útfærðir tilteknir hvatar til uppbyggingar og útbreiðslu þjónustu. Annars vegar hefði verið

miðað við almenna útbreiðslu sem næði til 25% landsmanna og hins vegar sértæka útbreiðslu þjónustu í tilteknum byggðakjörnum.

Í svari Nova, dags. 1. október 2020, kom fram að Nova hefði þegar uppfyllt sértæku kröfuna, þ.e. með því að byggja upp 5G samband á Hellu, í Sandgerði og í Vestmannaeyjum. Gert væri ráð fyrir að settir yrðu upp um 40 sendar á árinu 2021 til að uppfylla hina almennu útbreiðslukvöð, þ.e. að þjónustan næði til 25% landsmanna. Áætlun lægi ekki fyrir um svæðisbundna útbreiðslu, t.d. í þéttbýliskjörnum og á landsbyggðinni. Heimsfaraldurinn hefði sett strik í reikninginn og hægt á uppbyggingu og skapað óvissu um áætlanir og áherslur. Vonast væri til að á næstu mánuðum yrðu áform skýrari um landsvæði og uppbyggingu 5G þjónustunnar. Þá kom fram í svari Nova, dags. 22. október 2020, að veruleg óvissa væri nú komin upp varðandi framangreinda uppbyggingu þar sem stjórnvöld hefðu gefið í skyn að settar yrðu takmarkanir varðandi notkun á 5G búnaði frá tilteknum framleiðanda sem félagið notaðist við.

Í svari Vodafone, dags. 5. október 2020, kom fram að mikil óvissa væri um 5G málin hjá félaginu og ýmislegt sem gæti haft áhrif á hraða og eðli þeirrar uppbyggingar. Engar áætlanir lægju fyrir. Það eina sem lægi fyrir væri að félagið myndi uppfylla framangreindar kröfur PFS samkvæmt tíðniúthlutun. Væntanlega yrði útbreiðslan meiri en kröfurnar, a.m.k. á höfuðborgarsvæðinu.

Í svari Símans, dags. 1. október 2020, kom fram að félagið myndi standa við skilmála tíðniúthlutunarinnar, þ.e. að hafa byggt upp 5G þjónustu sem næði til minnst 25% landsmanna og að veita 5G þjónustu á Blönduósi, í Þorlákshöfn og á Egilsstöðum. Síminn myndi uppfylla 25% útbreiðslukröfuna að mestu með uppbyggingu á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri. Þar sem 5G tæknin og búnaður henni tengdur væri frekar nýr af nálinni og dýr myndi Síminn bíða með ákvarðanir um frekari uppbyggingu þar til skilmálar varanlegs tíðnileyfis og staða 5G tækninnar í Evrópu skýrðist frekar.

Að ofangreindu virtu er ljóst að mjög erfitt er fyrir farsímarekendur hér á landi að spá fyrir um þróun útbreiðslu og upptöku þjónustu á 5G kerfum. Er því ekki síður erfitt fyrir PFS að spá fyrir um líklega þróun að þessu leyti á líftíma greiningarinnar. PFS heldur sig við þá niðurstöðu að ekki sé líklegt að 5G þjónusta, eða önnur farnetsþjónusta, muni hafa veruleg áhrif á þróun viðkomandi heildsölumarkaða á líftíma greiningarinnar. Ef veruleg frávik verða frá þeirri spá mun PFS hefjast handa við nýja greiningu án tafar.

Míla vísaði til málsgreinar 501, þar sem fram kæmi að víða utan höfuðborgarsvæðisins og stærri þéttbýliskjarna mætti telja ólíklegt að tvö eða hvað þá fleiri fyrirtæki myndu leggja ljósleiðara til heimila og fyrirtækja. Líklegt mætti telja að í dreifðari byggðum og minni þéttbýlisstöðum yrði valkosturinn aðeins einn. Sömuleiðis yrði að segjast að möguleikar þriðja aðila á innkomu á þeim svæðum þar sem þegar væru tveir netrekendur væru afar litlir og óraunhæfir. Míla virtist markvisst vera að tryggja sér aðgang að umræddum sveitarfélaganetum, annað hvort með því að kaupa þau, leigja þau til langs tíma, taka yfir rekstur þeirra eða hið minnsta veita GPON bitastraumsþjónustu sína yfir þau. Með tilliti til framtíðaráforma varðandi niðurlögn koparkerfisins væri ljóst að Míla væri með virkum hætti að leitast við að tryggja framtíðarstöðu sína sem netrekandi um allt land.

Míla teldi að það væri rétt metið að víða yrði aðeins einn netrekandi, enda væru flest þau svæði sem nú ætti eftir að ljósleiðaravæða á mörkum þess að bera einn netrekanda hvað þá fleiri. Míla væri undir mikilli pressu frá slíkum svæðum (bæði frá sveitarfélögum og einstaklingum) að veita bitastraumsþjónustu, jafnvel þó að ljóst væri að slík uppbygging svaraði ekki kostnaði. Míla mótmælti því að PFS gerði slíka uppbyggingu tortryggilega. Niðurstaða draga að markaðsgreiningu benti til þess að vilji PFS stæði til þess að aðrir en Míla veittu þjónustu. Míla myndi því endurskoða áform sín um rekstur aðgangsneta um allt land.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að vera að gera uppbyggingu ljósleiðaraneta Mílu á landsbyggðinni tortryggilega eða að vilji PFS standi sérstaklega til þess að aðrir en Míla veittu þjónustu sína þar, með því að segja að Míla væri með virkum hætti að leitast við að tryggja framtíðarstöðu sína sem netrekandi um land allt, m.a. með uppkaupum eða langtímaleigu á litlum sveitanetum eða lagningu slíkra neta með ríkisstyrkjum. PFS sagði í framangreindri málsgrein frumdraganna að óraunhæft gæti verið að ýmis minni byggðarlög eða dreifðari byggðir gætu borið fleiri en eitt ljósleiðaranet. PFS telur mikilvægt að ljósleiðaranet verði byggð upp sem víðast, hvort sem það verði í höndum Mílu eða annarra fjarskiptafyrirtækja. M.a. ákvað PFS í kjölfar auka samráðs að falla frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu en mæla þess í stað fyrir um ERT kvöð, sem veitir Símasamstæðunni meira svigrúm til uppbyggingar ljósleiðaraneta og verðlagningar.

Míla vísaði til málsgreinar 502, þar sem fram kæmi að það væri helst GR á Suðvesturlandi og Tengir á Norðurlandi sem gætu talist markverðir keppinautar Mílu á viðkomandi markaði.

Míla teldi að Snerpa á Vestfjörðum flokkaðist sem markverður keppinautur. Reyndar væri útilit fyrir að á einhverjum svæðum yrði Snerpa eini netrekandinn. Sama ætti við um Kapalvæðingu á Reykjanesi.

Afstaða PFS

PFS er ósammála því að Snerpa, miðað við núverandi fjölda ljósleiðaratenginga og áform um uppbyggingu á líftíma greiningarinnar, geti talist markverður keppinautur þegar á heildina er litið. Markaðshlutdeild Snerpu er hverfandi á landsvísu. Snerpa hefur lagt ljósleiðara í hús á starfssvæði sínu á Vestfjörðum til um 42% tengjanlegra staðfanga, eða til 1.177 heimila og fyrirtækja í árslok 2020. Lengst er Snerpa komin í útbreiðslu á ljósleiðaneti sínu í Ísafjarðarbæ þar sem netið náði til um 52% heimila og fyrirtækja við árslok 2020. Míla hefur þegar lagt ljósleiðaranet á Vestfjörðum, sbr. í Súðavík. Míla gat ekki í október 2020 afhent PFS útbreiðsluáætlun til ársloka 2023, þar sem áform væru skipt niður eftir sveitarfélögum. Í raun gat Míla ekki einu sinni veitt PFS slíkar upplýsingar fyrir árið 2021, hvað þá lengra fram í tímann. Í lok apríl 2021, hafði PFS ekki ennþá fengið þessar upplýsingar frá Mílu, þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir. Því er ekki útilokað að uppbygging Mílu á Vestfjörðum haldi áfram á líftíma greiningarinnar.

Þá hafnar PFS því að Kapalvæðing, sem rekur fremur lítið kapalkerfi í Reykjanesbæ og enn minna FTTH ljósleiðaranet, geti talist markverður keppinautur þegar á heildina er litið. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að slíkt kapalkerfi veiti koparnetum og ljósleiðaranetum á

markaði 3a ekki staðgöngu og tilheyri því ekki þeim markaði. Samkvæmt upplýsingum frá Kapalvæðingu mun félagið ekki breiða kapalkerfi sitt út víðar en það er í dag. Þá hefur Kapalvæðing gert samning um innkomu á ljósleiðaranet GR og mun því starfa á smásölustigi á öllu starfssvæði GR eins og það er hverju sinni. Þær útbreiðsluáætlanir sem loks bárust frá Mílu þann 15. Júní 2021 styðja þessa spá PFS sem hér er gerð.

6.5.4 Markaðshlutdeildir í heildsölu og smásölu eftir svæðum

Míla segir að markaðsaðstæður séu ekki áþekkar á landinu öllu. Verulegar breytingar hefðu átt sér stað með aukinni ljósleiðaravæðingu landsins frá því ákvörðun PFS nr. 21/2014 hefði verið tekin. Staðan væri sú að ekki væri fyrir hendi staðganga milli kopars og ljósleiðara. Landsdekkandi koparnet Mílu hefði því í reynd ekki þýðingu fyrir landfræðilega skilgreiningu markaða fyrir ljósleiðaranet á mörkuðum 3a og 3b, ólíkt þeirri stöðu sem mögulega kynni að hafa verið fyrir hendi á þeim tíma sem fyrrnefnd ákvörðun hefði gengið. Hefði staða Mílu að auki veikst umtalsvert frá þessum tíma, enda markaður fyrir þjónustu yfir kopar hnignandi markaður. Sömuleiðis væri fyrirsjáanlegt að staða Mílu myndi halda áfram að veikjast í kopar á líftíma greiningarinnar vegna þessa. Á sama tíma hefði verulegur vöxtur færst í þjónustu yfir ljósleiðara með aukinni samkeppni milli ólíkra ljósleiðaraneta á ákveðnum svæðum.

Afstaða PFS

PFS hefur ekki sagt að samkeppnisaðstæður séu nákvæmlega þær sömu um land allt. PFS hefur þó komist að þeirri niðurstöðu að þær séu ekki það umtalsvert frábrugðnar milli sveitarfélaga sem falla í hóp svæðis með litla sem enga samkeppni annars vegar og í hóp sveitarfélaga innan svæðis þar sem meiri samkeppni ríkir hins vegar, að réttlætanlegt sé að aðgreina þessi svæði landfræðilega. Aðeins sé tilefni til að kveða á um vægari kvaðir þar sem meiri samkeppni ríkir.

Það er rétt að ljósleiðaravæðing hefði aukist verulega frá síðustu greiningu. Fyrirtæki á borð við GR og Tengir hafa aukið útbreiðslu sína, Snerpa hefur hafið ljósleiðaravæðingu á Vestfjörðum og Austurljós á Egilsstöðum á Austurlandi. Það sem þó hefur breyst hvað mest er að Míla hefur stóraukið ljósleiðaraútbreiðslu sína á tímabilinu. Á árinu 2014 hafði ljósleiðaravæðing Mílu vart hafist, en í árslok 2020 hafði Míla lagt ljósleiðara til a.m.k. 77.000 rýma, en eins og áður greinir telur PFS það vanmat og að fjöldinn gæti verið nær 90.000. Í fjárfestakynningu Símans fyrir annan ársfjórðun 2021, gefin út þann 31. Ágúst 2021, er fullyrt að ljósleiðaranet Mílu nái þá þegar til 100 þúsund heimila. Miðað við upplýsingar frá Mílu um fjárfestingar í ljósleiðaravæðingu á næstu árum er ljóst að Míla mun áfram fjárfesta kröftuglega í slíkri útbreiðslu, á meðan útbreiðsluáform GR, Tengis, Snerpu og Austurljóss eru mun hóflegri. Því telur PFS einsýnt að verulega muni draga saman með ljósleiðaraútbreiðslu Mílu annars vegar og hinna aðilanna fjögurra hins vegar á líftíma greiningarinnar. Á sama tíma er Míla með nánast landsdekkandi koparheimtauganet, sem Míla hefur þó áform um að loka smám saman á næstu 10 árum, á sama tíma og ljósleiðaraútbreiðsla verður áfram kröftug.

Míla segir að staðan sé sú að staðganga sé ekki lengur fyrir hendi milli kopars og ljósleiðara. PFS er ekki sammála því og vísar til ítarlegs rökstuðnings þar að lútandi í köflum 3 og 4 hér

að framan og í sömu köflum í uppfærðu frummati PFS (nú viðauki A), sem og til viðauka C. PFS er því ekki sammála Mílu um að landsdekkandi koparnet Mílu skipti ekki máli við landfræðilega skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaða. Þó sú þróun muni eflaust halda áfram á líftíma greiningarinnar að virkum kopartengingum muni fækka á kostnað ljósleiðaratenginga telur PFS óljóst hvort það muni skila sér í umtalsverðri lækkun á markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum. Spilar hin öfluga ljósleiðaravæðing Mílu á undanförnum árum þar inn í, auk metnaðarfullra áforma félagsins um áframhaldandi ljósleiðaravæðingu.

Þótt markaðshlutdeild Mílu hafi minnkað nokkuð frá síðustu greiningu var hún ennþá mjög há í árslok 2019, þ.e. 57%, bæði á markaði 3a og 3b. Eins og að framan greinir gerir PFS ekki ráð fyrir að félagið fari niður fyrir 50% á líftíma greiningarinnar á viðkomandi mörkuðum.

Míla vísar til málsgreinar 503, þar sem fram kæmi að ein aðferð til að taka stærð og styrk keppinauta eftir svæðum með í reikninginn við landfræðilega greiningu væri að skoða markaðshlutdeildir markaðsaðila á tilteknum svæðum. Hafa bæri í huga að á þessu stigi málsins væri ekki um „eiginlegar“ markaðshlutdeildir að ræða, þar sem endanleg afmörkun á landfræðilega markaðnum væri ekki lokið. Ákjósanlegast væri að ekki væri aðeins sýnt fram á markaðshlutdeildir á tilteknum tímapunkti, heldur einnig þróun hennar yfir tíma til að unnt væri að greina tiltekna leitni í því sambandi. Þarna gætu tveir tímapunktar oft dugað til. Kæmu fram vísbendingar um umtalsverðar breytingar á markaðshlutdeild eftir tímapunktum, gæti það verið vísbending um mismunandi samkeppnisaðstæður eftir svæðum.

Míla benti á að PFS hefði ekki farið eftir leiðbeiningum sem hér væru settar fram, þ.e. engin tilraun hefði verið gerð til að setja fram spá um þróun á markaði fram í tímann.

Afstaða PFS

PFS leitaðist við að spá fyrir um þróun markaðshlutdeildar á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði í frummati sínu. Erfitt getur þó verið um slíkt að spá með mikilli vissu. Í kjölfar samráðs um frumdrögin kallaði PFS eftir ítarlegri gögnum og upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum, auk þess sem ýmis þróun hefur átt sér stað síðan frummatið fór í samráð. PFS mun freista þess í uppfærðum markaðsgreiningardrögum (viðauki A) að tefla fram traustari spám þar um varðandi líklega þróun á líftíma greiningarinnar.

T.a.m. hefur Síminn nú samið við GR um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR, sbr. samning þar um frá júlí 2020. Í árslok 2020 var markaðshlutdeild Símans 46,3%, en hún var 47,9% í árslok 2016. Markaðshlutdeild Símans hefur því breyst mjög lítið á síðustu árum, en markaðshlutdeild næst stærsta aðilans, Vodafone, hefur t.a.m. lækkað úr 37,1% í árslok 2017 í 27,7% í árslok 2020. Í samkeppnisrétti þarf að horfa til slíks munar. Staða Símans hefur því ekki verið að veikjast svo nokkru nemi á síðustu árum. M.a. vegna framangreinds samnings Símans og GR, er líklegt að staða Símans muni styrkjast nokkuð á líftíma greiningarinnar, að öðru óbreyttu. Ekki er ólíklegt að Síminn verði kominn með yfir 50% markaðshlutdeild á smásölumarkaði í lok líftíma greiningarinnar.

Í lok árs 2020 var markaðshlutdeild Mílu á mörkuðum 3a og 3b 57% og hafði lækkað nokkuð á báðum mörkuðum frá árslokum 2013, eða úr 83% á fyrrgreindum markaði og úr 65% á síðargreindum markaði. Veikingin hefur þó aðeins samsvarað nokkrum prósentustigum á ári

á markaði 3a og enn minna á markaði 3b. PFS telur að markaðshlutdeild Mílu muni lækka nokkuð á líftíma þessarar greiningar, en telur allur líkur á því að hún verði í lok líftímans ennþá yfir 50% á báðum mörkuðum. Er þá horft til þess að nokkur fjöldi viðskiptavina Símans muni færa sig yfir af kerfum Mílu á kerfi GR, þótt eflaust muni Síminn einnig ná til sín töluverðum fjölda viðskiptavina keppinauta sinna sem fyrir eru á kerfi GR. Ennfremur gæti niðurlagning á koparnetum Mílu haft lítilsháttar áhrif, en eins og áður hefur komið fram telur PFS að mesti krafturinn í þeirri niðurlagningu verði að loknum líftíma þessarar greiningar. Sá mikli kraftur sem Míla hefur lagt í ljósleiðarauppbyggingu á síðustu árum, og áform um áframhalandi kröftuga ljósleiðarauppbyggingu félagsins á næstu árum, mun eflaust draga úr neikvæðum áhrifum þessa fyrir Mílu. Þá er ekki útilokað að félög á borð við Vodafone og Hringdu, sem hafa í meira mæli verið á ljósleiðaraneti GR en Mílu muni í auknum mæli færa sig yfir til Mílu á líftíma greiningarinnar.

Í frumdrögum sínum fjallaði PFS um markaðshlutdeildir á tilteknum svæðum, en þar sem PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að aðgreina viðkomandi heildsölumarkaði hér á landi landfræðilega, telur PFS ekki ástæðu til að fjalla með ítarlegri hætti um markaðshlutdeildir á einstökum svæðum, en PFS hefur slík gögn undir höndum og hefur greint þau.

Míla vísar til málsgreinar 505, þar sem fram kæmi að PFS hefði safnað gögnum um smásölu- og heildsölumarkað tenginga með fastan notkunarstað þar sem gögnunum hefði verið skipt eftir sveitarfélögum á þremur tímapunktum, þ.e. 1. júlí 2018, 1. janúar 2019 og 1. júní 2019. Beðið væri talna vegna stöðunnar þann 1. janúar 2020. Gögnum hefði verið safnað um smásöluhlutdeildir í internetþjónustu og útbreiðslu neta, bæði neta í eigu Mílu og annarra, sem og upptöku þjónustu á hverju neti. Þannig hefði gögnum verið safnað um fjölda viðskiptavina í hverju sveitarfélagi og um hvaða net sú þjónusta væri veitt.

Míla sagði að samkvæmt leiðbeiningum um gerð markaðsgreininga væri ekki nóg að líta til baka í greiningu þessari. Míla teldi það algjört skilyrði að PFS gerði spá um þróun fram í tímann og tæki sérstaklega tillit til fyrirhugaðrar niðurlagningar talsíma sem hefði veruleg áhrif á útreikning markaðshlutdeildar.

Afstaða PFS

Eins og fram kom í málsgrein 505 í frumdrögunum safnaði PFS gögnum um útbreiðslu fjarskiptaneta og markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumörkuðum og markaðshlutdeild á tengdum smásölumarkaði á þremur tímapunktum, þ.e. 1. júlí 2018, 1. janúar 2019 og 1. júlí 2019 eftir sveitarfélögum. Eftir að stofnunin efndi til samráðs um frumdrögin þann 30. apríl 2020, bárust PFS síðan upplýsingar miðað við 1. janúar 2020. Í mars 2021 bárust PFS svo gögn fyrir 1. janúar 2021. PFS mun uppfæra tölfræði greiningarinnar miðað við þær upplýsingar. PFS hyggst í framhaldinu afla slíkra upplýsinga einu sinni á ári miðað við árslokatölur hvers árs. Búast má við því að tölur fyrir 1. janúar 2021 berist stofnuninni í febrúar til mars 2022. Þess utan hefur PFS í höndum upplýsingar um útbreiðslu neta niður á sveitarfélög í tengslum við innviðagagnagrunn sem stofnunin rekur miðað við 1. janúar 2021. Þá hefur PFS undir höndum upplýsingar um markaðshlutdeild í smásölu á landsvísu miðað við 1. janúar 2021, en PFS hefur safnað slíkum upplýsingum kerfisbundið tvisvar á ári í mörg ár í tengslum við almenna tölfræðisöfnun.

Þannig getur PFS séð þróunina eftir sveitarfélögum síðan um mitt ár 2018. PFS fannst það ekki í samræmi við meðalhóf að óska eftir slíkum upplýsingum afturvirkt mörg ár aftur í tímann. PFS hefur í svörum sínum hér að framan fjallað um spár sínar um þróun útbreiðslu ljósleiðaraneta og þróun markaðshlutdeildar á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði og vísast til þess. Ennfremur mun PFS uppfæra þessar spár í uppfærðri greiningu sinni, sbr. viðauki A.

Míla vísaði til málsgreinar 511, þar sem gerð væri grein fyrir markaðshlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu í smásölu á mynd 6.9.

Míla sagði að samkvæmt myndinni væri Síminn undir 40% víða á höfuðborgarsvæðinu og samkvæmt málsgrein 475 væri Síminn með undir 40% á höfuðborgarsvæðinu í heild. Þar sem aðrir en Síminn keyptu heimtaugar af GR þar sem þeir gætu, mætti gera ráð fyrir að hlutdeild GR í heildsölu yrði yfir 60% á líftíma greiningarinnar og þar með yrði GR í markaðsráðandi stöðu, þar sem langstærsti hluti landsmanna byggi, en ekki Míla. Þess mætti geta að myndin sýndi stöðuna frá miðju ári 2019. Í ljósi þróunarinnar yrði að telja nauðsynlegt að PFS notaði framsýna aðferð og skilgreindi höfuðborgarsvæðið allt sem sérstakan landfræðilegan markað.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að stofnunin mun uppfæra þessar tölur miðað við stöðuna í árslok 2020. Tölur fyrir mitt ár 2019 voru þær nýjustu sem PFS hafði undir höndum þegar frumdrögin fóru í samráð þann 30. apríl 2020.

PFS tekur fram að það var niðurstaða greiningarinnar að ekki sé tilefni til að afmarka landfræðilega markaði á viðkomandi mörkuðum hér á landi. Því getur enginn aðili verið í markaðsráðandi stöðu á tilteknum svæðum, því landið er allt einn landfræðilegur markaður.

Burtséð frá því er PFS ekki sammála Mílu um að gera megi ráð fyrir því að markaðshlutdeild GR á höfuðborgarsvæðinu verði yfir 60% á líftíma greiningarinnar. Í árslok 2020 var hún [...]%, eftir að hafa verið [...]% við lok árs 2018. Í árslok 2020 var markaðshlutdeild GR á starfssvæði félagsins öllu [...]%, eftir að hafa verið [...]% við lok árs 2018. Í þessu tilliti telur PFS eðlilegra að horfa til alls starfssvæðis GR, ekki bara hluta þess, þ.e. höfuðborgarsvæðisins. Miðað við þær vísbendingar um mögulega þróun á umræddum heildsölumörkuðum, sem grein var gerð fyrir hér að framan, gerir PFS ráð fyrir að markaðshlutdeild GR geti verið í kringum [...]% á starfssvæði GR í árslok 2023. Er þar m.a. horft til nýlegs samnings Símans og GR, lokunar PSTN talsímakerfisins og fyrstu skref Mílu í 10 ára áætlun um lokun koparkerfisins, en það vinnur á móti að ljósleiðaraútbreiðsluáform Mílu virðast vera mun metnaðarfyllri en áform GR út líftímann.

Ennfremur er horft til þess að í dag hefur GR lokið útbreiðslu ljósleiðaraneta á höfuðborgarsvæðinu á meðan Míla er með tæpa 70% útbreiðslu þar. Míla hefur veitt PFS þær upplýsingar að félagið muni verja verulegum fjárhæðum á næstu árum til frekari ljósleiðarauppbyggingar, án þess að hafa getað í október 2020 veitt upplýsingar um mögulegan fjölda á næstu árum, hvað þá að getað áætlað það niður á sveitarfélög. PFS telur allar líkur á því að verulegur hluti þess fjármagns, sem Míla áætlar til ljósleiðarauppbyggingar á næstu árum, muni fara í að fjölga tengingum á höfuðborgarsvæðinu þar sem mesta stærðarhagkvæmnin er. Því eru allar líkur á að enn frekar muni draga saman með útbreiðslu

ljósleiðaraneta Mílu og GR á höfuðborgarsvæðinu. Slíkt ætti að styrkja stöðu Mílu í samkeppninni við GR. Úbreiðsluáætlun Mílu fyrir 2021 til 2023 sem loks barst um miðjan júní 2021 staðfestir þessa spá sem hér að ofan er gerð.

Þá er ekki útilokað að stórir þjónustuveitendur, eins og Vodafone og Hringdu, sem nú eru með meirihluta sinna viðskiptavina á neti GR færi sig í auknum mæli yfir á net Mílu á líftíma greiningarinnar. Slíkt myndi ennfremur bæta stöðu Mílu í samkeppninni við GR verulega.

Míla vísaði til málsgreinar 514, þar sem fram kæmi að á starfssvæði Tengis væri staðan ekki með öllu hliðstæð stöðu GR á höfuðborgarsvæðinu, en útbreiðsla fyrirtækisins til heimila og fyrirtækja væri um 75-90% á meðan GR hefði yfir 90% og allt að 100% útbreiðslu á höfuðborgarsvæðinu. Í Dalvíkurbyggð hefði Tengir þó yfir 90% útbreiðslu, en undir 75% í Hörgársveit.

Míla tók fram að tölur um útbreiðslu Tengis, t.d. í Hörgársveit, byggðu líklega á röngum forsendum.

Einnig vísaði Míla til málsgreinar 516, þar sem fram kæmi að heildsöluhlutdeild Mílu í heimtaugaleigu væri víða komin undir 40%, en annars undir 50% á starfssvæði Tengis. Hlutdeild í bitastraumsleigu væri hins vegar hærri sökum heimtaugaleigu Mílu hjá Tengi.

Míla sagði að ekki hefðu verið gefnar upp nánari upplýsingar um markaðshlutdeild Mílu í heimtaugaleigu á starfssvæði Tengis, en það eitt að markaðshlutdeildin væri undir 50% á tvíkeppnismarkaði ætti að þýða að Tengir væri markaðsráðandi á þessu svæði með 51-100% markaðsstyrk. Þrátt fyrir þetta væri Míla sögð vera markaðsráðandi nema í nokkrum mjög litlum sveitarfélögum. Ástæða þess væri að Síminn væri með meira en 40% markaðshlutdeild. Það að binda kvaðir á Mílu við markaðshlutdeild Símans væri að mati Mílu rangt. Þetta myndi leiða til þess að þó að Míla hefði 0% markaðshlut þá myndi PFS komast að þeirri niðurstöðu að Míla væri í markaðsráðandi stöðu á svæðinu á heimtaugamarkaði. Míla teldi að slíkt gæti ekki staðist.

Afstaða PFS

Míla telur að sú fullyrðing PFS að útbreiðsla Tengis í Hörgársveit væri undir 75% stæðist vart og byggði sennilega á röngum forsendum. Samkvæmt gögnum frá Tengi náði útbreiðsla Tengis til [...]% heimila og fyrirtækja í sveitarfélaginu við árslok 2020.

PFS bendir enn og aftur á að stofnunin taldi ekki tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi, hvorki eftir starfssvæði Tengis né GR. Að mati PFS er því landið allt einn landfræðilegur markaður og því getur ekkert fyrirtæki verið markaðsráðandi á starfssvæði Tengis. Míla er hins vegar með umtalsverðan markaðsstyrk á landinu öllu, bæði á markaði 3a og 3b.

PFS hefur hér að framan svarað því hvers vegna stofnuninni finnst eðlilegt að miða val á svæðum til frekari landfræðilegrar greiningar m.a. við markaðshlutdeild móðurfélags Mílu, Símans, á tengdum smásölumarkaði. Vísast til þess. PFS hefur að vísu fallið frá því að miða við 40% markaðshlutdeild Símans og undir og hyggst nú miða við 50% markaðshlutdeild og undir.

Míla vísaði til málsgreinar 517, þar sem fram kæmi að samkvæmt gögnum PFS hefði ekki orðið veruleg breyting á markaðshlutdeildum á smásölu- eða heildsölustiginu innan einstakra sveitarfélaga á ofangreindu 18 mánaða tímabili. PFS teldi að staðan myndi ekki breytast verulega á líftíma greiningarinnar hvað þróun markaðshlutdeilda varðaði. Þar sem staðbundin ljósleiðaranet hefðu verið tekin í gagnið hefðu hlutdeildir sums staðar breyst, en þar væru viðskiptavinir svo fáir að tilfærsla fárra viðskiptavina hefði áhrif á hlutdeildir í sveitarfélaginu.

Míla tók fram að engar tölur eða gögn væru birt til að styðja þessa fullyrðingu PFS og Míla teldi þær ekki standast skoðun eða í það minnsta vera villandi. Það að taka aðeins 18 mánaða tímabil aftur í tímann væri röng aðferð við markaðsgreiningar og ekki í samræmi við leiðbeiningar sem PFS ætti að fara eftir við gerð slíkra greininga. Þannig mætti telja ljóst að Míla og Síminn hefðu misst verulega markaðshlutdeild á fyrri tímabilum, þ.e. áður en hið 18 mánaða tímabil PFS byrjaði, á mörgum svæðum á höfuðborgarsvæðinu. Ljóst væri af þeim gögnum sem PFS hefði birt, að markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaði hefði hrunið við það að ljósleiðaranet væri í boði frá öðrum aðila og þó sérstaklega ef Míla hefði ekki eigin ljósleiðaranet. Slíkt tæki þó alltaf 1-3 ár og Míla teldi einsýnt að ef þessi þróun héldi áfram þá myndi Míla verða undir 50% marki á öllu höfuðborgarsvæðinu á líftíma greiningarinnar. PFS ætti einnig að vera í lófa lagið að skoða breytingar frá síðustu markaðsgreiningu og spá fyrir um markaðshlut Mílu og annarra á markaði 3-4 ár fram í tímann.

Míla teldi einnig augljóst að líftími þessarar markaðsgreiningar yrði 5-8 ár en ekki 2-4 ár eins og PFS virtist halda fram. Mikilvægar þekktar forsendur, s.s. niðurlagning PSTN og kopars, samningar sveitarfélaga við íslenska ríkið um ljósleiðarauppbyggingu og samningar sveitarfélaga við markaðsaðila um uppbyggingu væru atriði sem PFS yrði að taka til ítarlegrar skoðunar og taka tillit til í sínu mati.

Afstaða PFS

PFS hefur nú einnig aflað gagna um markaðshlutdeildir á heildsölu- og smásölustiginu miðað við árslok 2020 og mun uppfæra greiningu sína m.t.t. þess, sbr. viðauki A. PFS mun því styðjast við fimm punktstöður á 2ja og hálfs árs tímabili í stað 18 mánaða. PFS mun næst kalla eftir árslokatölum fyrir 2021 snemma árs 2022 eftir sveitarfélögum og svo árlega eftir það. PFS taldi ekki ástæðu til þess í þága þessarar greiningar og m.t.t. meðalhófs við öflun gagna að afla upplýsinga um þessa þróun innan sveitarfélaga afturvirkt einhver ár aftur í tímann. PFS hefði þó eflaust gert það ef stofnunin hefði komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri lengur staðganga milli kopar og ljósleiðara og/eða að afmarka bæri landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum.

PFS telur að vegna viðskiptahagsmuna aðila sé ekki rétt að birta mjög sundurgreindar upplýsingar um markaðshlutdeildir á heildsölu- og smásölustigi niður á sveitarfélög. Það breytir því ekki að PFS hefur þessar upplýsingar undir höndum og nýtti við landfræðilega greiningu sína.

Eins og fram kemur í svörum PFS hér framar, mun PFS uppfæra spár sínar um mögulega þróun markaðshlutdeilda á landsvísu út líftíma greiningarinnar. PFS er ekki mögulegt að sundurliða þá spá eftir sveitarfélögum, m.a. þar sem Míla gat ekki einu sinni, í október 2020, gefið PFS upp líklega spá á landsvísu um fjölgun ljósleiðaraheimtauga félagsins á árinu 2021, hvað þá á árunum 2022 eða 2023. Í lok apríl 2021 hafði PFS ekki ennþá fengið

útbreiðsluáform Mílu fyrir árið 2021 í hendur, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir þar um í janúar, febrúar og byrjun mars 2021. Í október 2020 gat Míla aðeins veitt PFS upplýsingar um fyrirhugað fjármagn sem færi í þá uppbyggingu eftir árum, en það er eins og áður hefur komið fram verulegt og því áframhaldandi kröftug ljósleiðaravæðing fyrirséð út líftíma greiningarinnar af hálfu Mílu.

PFS hafnar því alfarið að líftími þessarar greiningar verði 5-6 ár. PFS hefur áður tekið fram að ekki er reiknað með að líftími þessar greiningar verði meira en 3 ár, ef hún nær því, vegna ýmissar gerjunar og þróunar sem líkleg er á næstu misserum á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Þar kemur m.a. til óvissa um þróun og áhrif 5G væðingar, nokkur óvissa um útbreiðslu Mílu á ljósleiðaraheimtaugum og hvernig dreifingu hennar verður háttað á næstu misserum, lokun á PSTN kerfi Símans, nokkur óvissa um niðurlagningu koparkerfis Mílu, mögulegar vendingar varðandi yfirfærslu þjónustuveitenda milli neta GR og Mílu, hvaða áhrif nýlegur samningur Símans og GR muni hafa og [...]. Það er því ekki ólíklegt að PFS þurfi að hefjast handa við nýja greiningu á viðkomandi heildsölumörkuðum fyrr en varir. Þetta eru allt atriði sem erfitt er að spá fyrir um, þrátt fyrir ítarlega gagnaöflun, nú síðast í september og október 2020 og í raun fram í mars 2021.

Síminn teldi nauðsynlegt að fjalla um mismunandi skilyrði í samkeppnislegum aðstæðum og þróun markaðshlutdeildar sem átt hefði sér stað frá 2013, sem PFS hefði að miklu leyti sleppt í greiningu sinni.

Síminn skilgreindi starfssvæði GR sem eftirtalin sveitarfélög og væri miðað við útbreiðslu yfir 50% um mitt ár 2019: Reykjavík, Seltjarnarnes, Kópavogur, Garðabær, Hafnarfjörður, Mosfellsbær, Akranes, Borgarbyggð, Hveragerði og Ölfus. Síminn sleppti Rangárþingi Eystra og Rangárþingi Ytra, þar sem útbreiðsla GR í þeim sveitarfélögum lægi ekki nákvæmlega fyrir, nema að GR væri búin að leggja ljósleiðara í þéttbýlin Hellu og Hvolsvöll. Þá væri ekki fjallað um Árborg þótt GR væri í dag komin með yfir 65% útbreiðslu í þar, en miðað við frumdrög PFS virtist GR ekki hafa verið komið yfir 50% um mitt ár 2019.

Í dag væru tvö fyrirtæki á svæðinu, þ.e. GR og Míla, sem byðu upp á heimtaugar til þess að selja internetþjónustu yfir og sömu tvö fyrirtæki byðu upp á bitastraumsþjónustu. Bæði fyrirtækin leigðu heimtaugina til fjarskiptafyrirtækja og seldu einnig bitastraumþjónustu til fjarskiptafyrirtækja. GR gerði það að skilyrði að bitastraumsþjónusta GR væri keypt ef fjarskiptafyrirtæki vildi nota heimtaug GR til þess að bjóða upp á internetþjónustu en félagið væri byggt upp með P2P högun. GR hefði ekki viljað bjóða óvirkan aðgang að heimtaugum sínum og hefði notið stuðnings PFS við þá afstöðu.

GR byði aðeins upp á ljósleiðaraheimtaugar en Míla byði upp á bæði xDSL og ljósleiðaratengingar. Ljósleiðaratengingar Mílu væru með GPON tæknihögun sem væri talsvert hagkvæmari í uppbyggingu en P2P kerfið sem GR hefði byggt upp og væri hægt að leggja mun hraðar. Ljósleiðaraheimtaugar GR næðu til allra heimila á svæðinu en ljósleiðaraheimtaugar Mílu næðu aðeins til um 60-70% heimila. Öll heimili á svæðinu hefðu því val um að minnsta kosti einn ljósleiðara sem valkost við koparheimtaug, en um tveir þriðju heimila hefðu val um ljósleiðaraheimtaug frá tveimur fyrirtækjum.

Í smásölu væru Nova, Vodafone, Síminn og Hringdu starfandi. Aðrir aðilar væru smærri og væri erfitt að sjá hvaða aðilar það væru og þ.a.l. hvort þeir væru með staðbundna þjónustu eða ekki. Það lægi fyrir að Nova byði þráðbundna þjónustu sína ekki utan GR svæðisins og heldur ekki internetþjónustu um xDSL kerfi, né ljósleiðaraþjónustu um kerfi Mílu á svæðinu.

Árið 2013 hefðu þau sveitarfélög sem Síminn skilgreindi sem starfssvæði GR verið með tæplega 88.000 íbúðir. Í árslok 2019 hefðu sömu sveitarfélög verið með 96.500 íbúðir. Væri það fjölgun um 8.500 íbúðir.

Árið 2013 hefði ljósleiðarakerfi GR náð til tæplega 58.000 heimila og hefðu 23.000 virkar tengingar verið hjá félaginu. Kerfi GR hefði þá náð til 66% heimila á svæðinu og félagið hefði þá verið með 26% heimila í viðskiptum. Samkvæmt frumdrögum PFS hefði GR verið með 52.000 tengingar virkar um mitt árið 2019 og þ.a.l. um 55% hlutfall tenginga og líklega eitthvað hærra í árslok 2019.

Í árslok 2013 hefði hlutfall heimila á starfssvæði GR í viðskiptum við Símann með internetþjónustu verið [...]%. Í árslok 2019 hefði það hlutfall verið [...]

Í árslok 2013 hefði Hringdu verið með 3.911 tengingar, en í árslok 2019 hefðu þær verið komnar upp í 10.815. Hringdu væri með starfsemi sína fyrst og fremst á GR svæðinu, þótt einhverjar tengingar væru þar fyrir utan. Líklega væru um 80-90% af tengingum Hringdu á GR svæðinu og þannig mætti áætla að hlutdeild Hringdu væri tæplega 10%.

Nova hefði komið inn á markaðinn fyrir internetþjónustu um fastlínu árið 2016. Í árslok 2019 hefði Nova verið með 17.228 tengingar. Fjöldi íbúða á skilgreindu starfssvæði GR væri 96.500 sem þýddi að hlutdeild Nova á svæðinu væri 18% og virtist hafa vaxið frá 15% um mitt árið 2019. Nova væri það félag sem hefði stækkað mest á hverju sex mánaða tímabili frá því að félagið byrjaði að selja internetþjónustu um fastlínu, þótt félagið væri með enga starfsemi utan GR svæðisins. Sem dæmi þá hefði viðskiptavinum Nova fjölgað um 4.000 árið 2019 á sama tíma og Síminn hefði fjölgað viðskiptavinum á svæðinu um [...]. Að meðaltali hefði viðskiptavinum Nova fjölgað um 334 á mánuði árið 2019.

[...]

Þegar litið væri til fjölda íbúða á svæðinu, fjölda tenginga Hringdu, Símans og Nova, þá væri Vodafone líklega með um 32.000-34.000 tengingar á starfssvæði GR sem myndi skila félaginu um 32-35% hlutdeild á svæði GR í árslok 2019. Þannig væri mismunur á milli hlutdeildar Símans og Vodafone ekki verulegur í þeim skilningi að Síminn gæti talist í ráðandi stöðu.

Samandregið væri staðan á starfssvæði GR þannig að Míla væri líklega með undir 50% hlutdeild í heimtaugum fyrir internetþjónustu, sem og bitastraumsþjónustu, og Síminn væri örugglega með undir 40% markaðshlutdeild í smásölu. Öll þessi skilyrði bæru með sér að aflétta bæri öllum kvöðum af samstæðunni, hvort sem það væri á grundvelli samkeppnislaga eða fjarskiptalaga á hinu skilgreinda GR svæði. Þvert á móti boðaði PFS auknar kvaðir á samstæðuna.

Árið 2013 hefði Míla líklega verið með yfir 70% hlutdeild og Síminn með yfir 40% hlutdeild í smásölu. Þetta svæði næði yfir 67% af öllum íbúðum landsins.

Ekki yrði betur séð en að frá áramótum 2013 fram á mitt ár 2019 hefði GR fjölgað tengingum á svæðinu um 30.000 og farið frá 25% hlutdeild upp í 55% hlutdeild.

Afstaða PFS

Þarna leggur Síminn til að starfssvæði GR verði skilgreint sem sérstakur landfræðilegur markaður. PFS hefur áður svarað svipaðri athugasemd frá Símanum og Mílu undir kaflanum um val á svæðum til greiningar hér að framan og hafnað því. Vísast til þess, en PFS telur ekki þörf á því að elta ólar við eða leiðrétta einstaka staðhæfingar Símans í ofangreindum athugasemdum sem eru miklar að vöxtum, þar sem PFS komst að þeirri niðurstöðu að landið allt væri einn landfræðilegur markaður. Þess má þó geta að markaðshlutdeild Símans á starfssvæði GR var [...]% í árslok 2020, eftir að hafa verið [...]% á því svæði við lok árs 2018. Þá segir Síminn að Míla væri eflaust með undir 50% markaðshlutdeild á þessu svæði og GR væntanlega með um 55% hlutdeild. Hið rétta er að markaðshlutdeild Mílu var [...]% á þessu svæði í árslok 2020 og hlutdeild GR [...]%. Ef allt starfssvæði GR væri tekið, þ.e. einnig Árborg og Reykjanesbær, var markaðshlutdeild Mílu [...]% og GR [...]%.

Það vekur þó athygli að Síminn telur að aðeins sum sveitarfélög sem GR starfar í, en ekki öll, teljist til þessa svæðis. Að mati Símans á Árborg og Reykjanesbær, þar sem GR starfar og stendur nú fyrir útbreiðslu ljósleiðaraneta, ekki undir svæðið. PFS fær ekki séð annað en að Síminn geri það til þess að freista þess að láta félagið og Mílu líta verr út á umræddu „starfssvæði GR“, eins og Síminn vill skilgreina það, þar sem Síminn og Míla eru með mikla markaðshlutdeild í framangreindum tveimur sveitarfélögum. Ef PFS myndi ljá máls á að skilgreina svæði eftir starfssvæðum tiltekinna fyrirtækja myndi slíkt að sjálfsögðu ekki ganga upp.

Síminn taldi starfssvæði Tengis, sem næði yfir Eyjafjörð og fleiri svæði á Norðausturhluta landsins, þar sem félagið hefði náð yfir 50% útbreiðslu um mitt ár 2019, ná til eftirtalinna sveitarfélaga: Akureyrar, Eyjafjarðarsveitar, Hörgársveitar, Svalbarðsstrandarhrepps, Þingeyjarsveitar, Dalvíkurbyggðar, Grýtubakkahrepps og Skútustaðahrepps. Þetta hefðu verið 9.710 íbúðir í árslok 2013 en 10.668 íbúðir í árslok 2019.

Það lægi fyrir að Tengir væri með yfir 50-60% tenginga á viðkomandi svæði í viðskiptum, sem þýddi að Míla væri undir því hlutfalli. Á nærliggjandi svæðum væri Míla líklega með nálægt 100% hlutdeild, sem hefði verið óbreytt í langan tíma. Það sannaði að samkeppnisleg skilyrði væru mismunandi. Ef samkeppnisleg skilyrði væru einsleit, þá hefði hlutdeild Mílu ekki lækkað niður í undir 40% á nokkrum árum. Í þessu samhengi hefði verið lykilatriði að PFS hefði greint þróun markaðarins, en sem endranær léti stofnunin það undir höfuð leggjast. Í greiningu vegna ákvörðunar nr. 21/2014 hefði komið fram að Tengir hefði verið með 1.700 heimili í viðskiptum en útbreiðslan væri 4.500 heimili.

Þetta þýddi að hlutdeild Tengis á svæðinu hefði farið úr því að vera tæplega 20% íbúða árið 2013 upp í 60% íbúða árið 2019, sem væri sýnilega mikil breyting og mjög ólík öðrum nærliggjandi svæðum. Ekki lægi fyrir hvernig skiptingin væri í bitastraumstengingum og væri útilokað að áætla það á þessu svæði. Það lægi fyrir að Tengir byði upp á óvirkan aðgang að kerfi sínu ólíkt GR. Það léki enginn vafi á því að á þessu svæði væri Míla ekki með umtalsverðan markaðsstyrk og það væru engar líkur fyrir því, að mati Símans, að staða Tengis myndi breytast á næstu árum.

Samkeppnin á svæðinu virtist aðeins vera á milli Vodafone og Símans. Um árangur Vodafone mætti einfaldlega benda á hina opinberu afsökunarbeiðni félagsins um að það hefði stundað lélega viðskiptahætti undanfarin ár og ætlaði að breyta því. Ef Nova kæmi inn á markaðinn væri erfitt að segja til um hversu hratt félagið myndi auka hlutdeild sína. Það væri hins vegar staðreynd að Nova hefði frá stofnun lagt áherslu á höfuðborgarsvæðið í sínum aðgerðum. Það væri ekki vegna skorts á aðgangi að heimtaugum eða bitastraumsþjónustu sem Nova væri ekki að bjóða þjónustu á starfssvæði Tengis. Þ.a.l. væru það ekki atriði sem vörðuðu þessa markaði sem kæmu í veg fyrir að Nova byði fram þjónustu sína á umræddu svæði og því myndu kvaðir á Mílu á þessum mörkuðum engu breyta um það hvort nýir aðilar kæmu inn á markaðinn eða ekki.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri svara sinna hér að framan um að starfssvæði Tengis sé ekki sérstakur landfræðilegur markaður. Vísast til þess. PFS sér ekki ástæðu að leiðrétta þær tölulegu upplýsingar sem fram koma í þessari athugasemd Símans. PFS tekur þó fram að stofnunin hafi ekki látið undir höfuð leggjast að greina þróun markaðarins í þeim sveitarfélögum sem Síminn telur að heyri undir sérstakan landfræðilegan markað þarna, né í öðrum sveitarfélögum landsins. Þá tekur PFS fram að ekki er ólíklegt að fleiri smásalar sæki inn á markað á starfssvæði Tengis á líftíma greiningarinnar, [...].

Síminn sagði að sveitarfélögin utan starfsvæðis Tengis og GR væru mjög smá og þannig gæti hlutdeild breyst mjög hratt með því einu að nokkrar tengingar færu á milli fyrirtækja. [...]

Stærsta áskorunin við að veita þjónustu á þessum svæðum fyrir fyrirtæki sem væru með starfstöðvar sínar í Reykjavík, væri kostnaður á hvern viðskiptavin. Með ljósleiðaravæðingu væri líklegt að rekstrarkostnaður á hvern viðskiptavin myndi lækka þar sem það væri meiri stöðugleiki í ljósheimtaugum en xDSL og þannig færri rekstrarvandamál, sem þýddi minni líkur á því að heimsækja þyrfti viðskiptavininn, sem leiddi aftur til minni rekstraráhættu og kostnaðar. Þessi rekstrarkostnaður væri talsvert hærri á landsbyggðinni en höfuðborgarsvæðinu, þar sem auðveldara væri að þjónusta fleiri viðskiptavini á skemmri tíma og skilvirkni væri meiri þar sem ekki þyrfti að fara langar vegalengdir. Sýndi þetta mikilvægi þess að hvatt væri til ljósleiðarvæðingar landsins alls.

Síminn ítrekaði að þótt hlutdeild væri há á tilteknum tímapunkti þá gæti staðan í þeim sveitarfélögum sem Míla væri eitt með xDSL kerfi verið það fljót að breytast við innkomu nýs aðila, þegar Míla byði ekki ljósleiðara, þannig að verulegur vafi léki á því hvort félagið gæti talist ráðandi á þeim stöðum þar sem nýlagning ljósleiðarakerfis væri væntanleg. Þyrfti þess vegna að rannsaka þetta atriði ítarlega. Ætti þetta einnig við þar sem internetþjónusta um 5G væri væntanleg.

Sem dæmi mætti benda á þróun í þéttbýlinu Ólafsfirði sem væri hluti af sveitarfélaginu Fjallabyggð. Um mitt árið 2018 hefði Síminn [...]

Annað dæmi væri þróunin í Sveitarfélaginu Ölfusi, þar sem GR hefði farið inn á grundvelli ólögmæts ríkistuðnings. [...]

Fækkun um [...] viðskiptavin í Hveragerði hefði leitt til þess að hlutfall íbúða með internetþjónustu við Símann hefði lækkað um [...]

Sýndi þetta hversu fáar tengingar gætu haft mikil áhrif á hlutdeildina og að sama skapi hversu takmarkandi upplýsingar punktstaða sú, sem PFS ynni eftir, veitti. Sýndi þetta einnig hvers vegna það væri eðlilegt að flokka saman póstnúmer þar sem samkeppnisleg skilyrði væru lík í stað þess að aðskilja eftir sveitarfélögum, sem mörg hver gætu verið verulega mismunandi að stærð og gerð, m.t.t. þéttbýlis eða strjálbýlis.

Afstaða PFS
PFS ítrekar að stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, en telur að tilefni sé til að kveða á um vægari kvaðir á Mílu á svæðum með meiri samkeppni. PFS hyggst endurskoða lista yfir slík sveitarfélög árlega. Þannig er unnt að fanga miklar sviptingar í smásöluhlutdeild Símans, en PFS hefur ekki forsendur til að spá fyrir um slíkt, með mikilli vissu, á þessari stundu.

Varðandi tilvísun Símans til sveitarfélagsins Ölfuss og sveitarfélagsins Hveragerðis bendir PFS á að þau eru tvö þeirra 17 sveitarfélaga sem falla undir svæði með meiri samkeppni og þar með vægari kvaðir á Mílu.

PFS hefur í svörum hér að framan gert ítarlega grein fyrir því hvers vegna stofnunin telur að sveitarfélagamörk séu heppilegri viðmið fyrir val á svæðum til frekari greiningar, fremur en póstnúmer.

6.5.5 Verðlagning og hugsanlegur verðmunur í heildsölu og smásölu eftir svæðum

Míla gerði athugasemd við málsgrein 518, þar sem fram kæmi að mikilvægt viðmið, þegar greint væri hvort samkeppnisaðstæður kynnu að vera breytilegar milli svæða, væri mögulegur verðmunur milli þeirra bæði á smásölustiginu og heildsölustiginu. Ef verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila og verðlagning keppinauta hans væri hin sama eða svipuð um land allt, þ.e. ekki breytileg að ráði milli svæða innan umræddra fyrirtækja, gæti það veitt vísbendingar um að samkeppnisaðstæður væru ekki nægilega ólíkar milli svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði eða mismunandi kvaðir eftir landssvæðum. Það eitt og sér þyrfti þó ekki alltaf að vera raunin, því út frá sjónarhóli neytenda gæti verið verulegur munur á „samkeppnissvæðum“ og svæðum þar sem takmörkuð eða engin samkeppni ríkti, þrátt fyrir að verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila væri sú sama um land allt.

Míla benti á að hafa þyrfti í huga að Míla væri undir verðkvöðum á kopar og væri með eitt og sama verðið yfir allt landið af þeim sökum. Hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar þá væri verðmunur til staðar á heildsölustigi. Smásöluaðilar virtust hins vegar halda sig við sama verð um allt land, hugsanlega þar sem þeir væru að reyna að einfalda verðskrá sína og valda ekki óánægju hjá endanotendum sem annars myndu greiða mismunandi verð eftir landssvæðum. Míla hefði oft séð að aðrir netrekendur notuðu kostnaðargreind verð Mílu sem viðmið fyrir sín verð. Þetta hefði Míla t.d. séð bæði hjá Tengi og Snerpu í viðskiptum við félögin.

Afstaða PFS
Í þessari málsgrein er verið að fjalla um leiðbeiningar frá BEREC. PFS er meðvituð um það að verðkvöð á koparheimtaugum gerir ráð fyrir því að sama heildsöluverð gildi um allt land og því hefur stofnunin verið að horfa til verðskrár Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar og smásöluverða við skoðun á því hvort vísbendingar séu um umtalsvert mismunandi aðstæður

á markaðinum eftir landsvæðum. PFS getur ekki séð að það sé eitthvað athugavert við það að Tengir og Snerpa taki mið af þeim verðum sem eru á markaðinum, en það er að mati PFS vísbending um að ekki sé virk samkeppni til staðar á viðkomandi heildsölumörkuðum, enda eru þessir aðilar smáir samanborið við heimtauganet Mílu.

PFS hefur skoðað mánaðarverð ljósleiðaraheimtauga hjá Mílu, Tengir og GR. Á eftirfarandi mynd má sjá þróun heildsöluverða á heimtaugum Mílu, Tengis og GR. Einnig sýnir myndin verð Mílu að viðbættu gjaldi fyrir aðgangsleið 1 og 3.

Skoðuð eru heildsöluverð frá byrjun 2016 en það ár hóf Míla útbreiðslu sína á ljósleiðaraheimtaugum og fyrir þann tíma voru útleigðar ljósleiðaraheimtaugar Mílu afar fáar miða við fjöldann í dag.

Eins og sést á myndinni er hækkun um mitt ár 2017 sem fyrirtækin taka öll þátt í. Síðan þá er misjafnt eftir aðilum hvernig verðin hafa þróast. Verð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar hækkuðu hins vegar ekkert í rúm 3 ár eða þar til haustið 2020. Í millitíðinni hefur verið

hækkun bæði hjá Tengi og GR enda voru almennar verðhækkanir á þessu tímabili en vísitala byggingarverðs hækkaði um 12,5% frá júní 2017 til september 2020. Bæði GR og Tengir hækkuðu svo sín heimtaugaverð 1. janúar 2021.

Við samanburð á verðum ljósleiðaraheimtauga í heildsölu ber að hafa í huga að GR afhendir ekki sínar heimtaugar án bitastraums og það sama á við um GPON heimtaugar Mílu en hlutfall heimtaugaverðs af verði heimtaugar með bitastraumi þarf ekki að vera það sama hjá fyrirtækjunum, auk annarra þátta sem geta haft áhrif á verð, svo sem hvar og hvernig varan er afhent. Þess ber einnig að geta að auk aðgangsgjalds innheimtir GR gjald frá fjarskiptafyrirtækjum fyrir internet, IPTV og VoIP. Því telur PFS að hegðun á smásölumarkaði gefi betri mynd af samkeppninni, en vísbendingar eru um að samkeppni sé verulega takmörkuð í smásölu.

Undir það tekur SE í athugasemdum sínum. Taldi SE að vísbendingar væru um að samkeppni væri verulega takmörkuð í smásölu á heimtaugaaðgangi þegar litið væri til þess að lítil sem engin verðsamkeppni hefði verið um línu- eða aðgangsgjöld undanfarin ár. Hvað varðaði smásölu á internetþjónustu hjá Símanum og hjá öðrum smásölufyrirtækjum, þá virtist heldur enginn greinarmunur vera gerður á því í verðskrá þessara fyrirtækja til neytenda, hvort smásöluþjónustan væri afhent með ljósleiðaratækni eða xDSL tengingu um koparnet. Smásöluverð internettenginga virtist þannig ávallt vera hið sama óháð tækni aðgangskerfis eða heimtaug, í þessu tiltekna samhengi.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 519, þar sem fram kæmi að þegar mögulegur markaðsráðandi aðili setti eitt og sama verðið um land allt, með það fyrir augum að hámarka hagnað, þyrfti hann að leita jafnvægis milli verðlagningar þar sem hann væri í einokunarstöðu (eða yfirburðastöðu) og lægra verðs þar sem hann ætti í samkeppni við aðra markaðsaðila. Líkleg niðurstaða væri málamiðlun milli þessara tveggja verða, þar sem verðið væri lægra því stærra sem „samkeppnissvæðið“ væri. Ef „samkeppnissvæðið“ væri nægilega stórt, ætti verðlagning hins mögulega markaðsráðandi aðila að vera fremur lág, auk þess sem verðmunur á milli hans og keppinautanna ætti að vera lítill. Undir slíkum kringumstæðum væri réttlætanlegt að álykta að landfræðilegi markaðurinn væri landið allt sökum útbreidds verðþrýstings (e. common pricing constraint).

Þá kæmi fram að í þeim tilvikum þar sem „samkeppnissvæðið“ væri hins vegar minna, hefði „einokunarverðið“ meira vægi við verðákvörðun hins mögulega markaðsráðandi aðila og þ.a.l. gæti verið verulegur munur á verði hans og keppinauta hans. Slíkt leiddi líklega til ástands þar sem hinn mögulegi markaðsráðandi aðili hefði lága markaðshlutdeild á „samkeppnissvæðum“. Þar af leiðandi gætu neytendur upplifað verulegan verðmun. Á meðan neytendur gætu aðeins keypt tiltölulega dýra þjónustu af hinum mögulega markaðsráðandi aðila á svæðum þar sem lítil eða engin samkeppni ríkti, gæti tiltölulega stór hluti þeirra keypt ódýrari þjónustu frá keppinautunum á „samkeppnissvæðum“. Í slíkum tilvikum gætu sjónarmið um verðþrýsting ekki verið góð rök fyrir því að landið væri einn landfræðilegur markaður, þrátt fyrir að hið mögulega markaðsráðandi fyrirtæki viðhefði jafna verðlagningu um land allt.

Míla sagðist rukka mismunandi verð eftir því hvort um samkeppnissvæði væri að ræða eða ekki. Það benti til þess að samkeppni væri til staðar, annars myndi verðið á

höfuðborgarsvæðinu væntanlega vera það sama og á landsbyggðinni. Þá benti Míla á að kostnaður við tengingu á ljósleiðara væri mismunandi eftir svæðum.

Afstaða PFS
Í þessari málsgrein er verið að fjalla um leiðbeiningar frá BEREC um landfræðilega greiningu frá 2014.

Míla bendir á að fyrirtækið rukki mismunandi verð eftir því hvort um samkeppnissvæði sé að ræða eða ekki og að það bendi til þess að samkeppni sé til staðar. Það er ljóst að það er til staðar meiri samkeppni á sumum starfssvæðum Mílu en öðrum. Spurningin er hins vegar hvort að þessi munur leiði til þess, að samkeppnisaðstæður á þeim svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir séu það frábrugðin þeim svæðum þar sem lítil eða engin samkeppni er fyrir hendi, að aðgreina beri svæðin í sérstaka landfræðilega markaði. Það að til staðar sé einhver verðmunur getur líka endurspeglað mismunandi kostnað eins og Míla sjálf hefur margsinnis bent á, m.a. í svari, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS frá 7. september s.á.

PFS tekur sérstaklega fram að þótt einhver munur sé á heildsöluverði Mílu eftir landssvæðum þá upplifa neytendur ekki slíkan mun á smásölustiginu.

Hvað varðar verð fyrir tengingu ljósleiðaraheimtauga þá er vísað í svör við athugasemd um málsgrein 527 í frumdrögunum hér að neðan.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 523, þar sem fram kæmi að mikilvægt væri að skoða verðlagningu og hugsanlegan verðmun bæði á heildsölu- og smásölustiginu. Að mati PFS hefði verðlagning á smásölustiginu meira vægi en verðlagning á heildsölustiginu við þetta mat, þar sem það væri það verð sem neytendur upplifðu.

Míla sagði að hér setti PFS fram „eigið mat“. Stofnunin segði að „að eigin mati“ þá væri hegðun smásölufyrirtækis mikilvægara en heildsölufyrirtækis. Míla mótmælti þessu þar sem eðlilegra væri að miða við hegðun í heildsölu. Míla viðhefði þannig mismunandi verð eftir því hvort um samkeppnissvæði væri að ræða eða ekki, en um leið hefði Míla reynt að stilla verðlagningu í hóf. Þannig væru verð Mílu í dreifbýli með því lægsta sem byðist, jafnvel þó að fyrirtækið væri eitt um þjónustuna. Míla hefði því sýnt af sér ábyrga afstöðu í sinni verðlagningu og hefði ekki nýtt sér að vera eina félagið sem byði bitastraumsþjónustu á sumum svæðum. Þannig hefði PFS ekki sýnt fram á undir- eða yfirverðlagningu hjá félaginu. Því væri óeðlilegt að gera því skóna að um slíkt væri að ræða hjá félaginu, án rannsóknar eða raka.

Afstaða PFS
Í umfjöllun BEREC er lagt upp með að skoða mismuninn út frá sjónarhóli neytandans þó að einnig þurfi að skoða heildsöluverð. Eins og bent er á í umfjöllun BEREC er ekki aðeins hægt að horfa á verðlagningu aðila með markaðsráðandi stöðu, því þá gæti sá aðili haft áhrif á afmörkun landfræðilegra markaða með því að setja misjöfn verð. Verð Símasamstæðunnar sem neytendum bjóðast eru þau sömu um land allt. Það sama á við um önnur þjónustufyrirtæki á þessum markaði, þau eru ekki að bjóða lægri smásöluverð til neytenda eftir svæðum.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 525, þar sem fram kæmi að almennt skyldi ofangreind greining á verðlagningu á heildsölustiginu beinast að þeim markaði sem væri til greiningar hverju sinni. Hins vegar lægju verðupplýsingar á heildsölumörkuðum ekki ávallt á lausu og erfitt gæti verið að nálgast þær. Í slíkum tilvikum gæti komið að góðum notum að skoða verðlagningu á tengdum smásölumarkaði við greiningu viðkomandi heildsölumarkaðar. Þegar slíkt væri ekki viðeigandi, bæri fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldi að leggja meiri áherslu á önnur viðmið sem skoða þyrfti. Þrátt fyrir að fjarskiptaeftirlitsstjórnvald lenti í erfiðleikum við framkvæmd ítarlegrar greiningar á verðlagningu gæti þrátt fyrir það verið mögulegt að kanna hvort markaðsaðilar gætu eða væru líklegir til að viðhafa mismunandi verðlagningu eftir svæðum eða hvort markaðsaðilar sem byðu þjónustu sína eingöngu á tilteknu svæði eða svæðum verðlegðu þjónustu sína á umtalsvert ólíkan hátt miðað við hinn markaðsráðandi aðila.

Míla sagði að PFS hefði sem eftirlitsstjórnvald heimild til að kalla eftir upplýsingum, þ.m.t. um verð. Þar af leiðandi væri það ekki gild ástæða til að greina ekki markaðinn að það væri ekki hægt að fá upplýsingar. Að mati Mílu væri það fráleitt að stofnunin sleppti því að skoða verðlagningu á heildsölumarkað af þeirri ástæðu að verðupplýsingar lægju ekki á lausu. Ef það væri raunin þá væri greining PFS ómarktæk hvað þetta varðaði.

Afstaða PFS

Í þessari málsgrein er verið að fjalla um framangreindar leiðbeiningar frá BEREC og vísaði PFS til þeirrar umfjöllunar án þess að gera hana sérstaklega að sinni. Eins og kemur fram í þessum kafla í greiningunni aflaði PFS upplýsinga um heildsöluverð helstu aðila á markaðinum sem og fjölda sveitarfélaga sem reka heimtauganet.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 527, þar sem fram kæmi að á smásölustiginu væri ekki hægt að greina neinn verðmun eftir landssvæðum hjá Símasamstæðunni. Það sama mætti segja um keppinauta Símasamstæðunnar. Þá væri ekki verulegur verðmunur á milli Símasamstæðunnar og keppinauta hennar í internetþjónustu á landsvísu.

Míla sagði að á smásölustiginu væri verðmunur sem PFS hefði ekki veitt athygli. Á GR svæðum væri uppsetning frí en annars staðar væri hún á kostnað notanda. Hér gæti verið um að ræða umtalsverðan kostnað.

Afstaða PFS

Þetta er rétt ábending hjá Mílu og virðist þetta vera eini munurinn á verði sem skilar sér í smásöluna. Að mati PFS er það ekki vendipunktur varðandi það hvort skilgreina eigi markaðinn landfræðilega eða ekki að vettvangsþjónusta Mílu sé ódýrari í nærumhverfi starfsstöðva fyrirtækisins þegar þjónustusvæðið er landið allt. Þetta er einskiptiskostnaður og stór hluti af auknum kostnaði á landsbyggðinni eru dagpeningar og annar aukakostnaður við ferðalög úti á landi þar sem fjarlægðir skipta máli. Það eru því augljós kostnaðarleg sjónarmið sem eiga við í þessu tilfelli. Þetta á ekki við um Akureyrarsvæðið þar sem þó er samkeppni frá Tengi enda er kostnaðurinn þar meiri fyrir Mílu þar sem það svæði er ekki í nærumhverfi fyrirtækisins. Auk þess telur PFS að þessi einskiptiskostnaður sé ekki hár í ljósi þess að meðal líftími neytenda telst eflaust í árum fremur en mánuðum. Systurstofnanir PFS hafa sumar hverjar komist að þeirri niðurstöðu að slíkur meðal líftími sé 60 mánuðir. Hann gæti hæglega

verið mun lengri þegar um er að ræða undirliggjandi burðarlag en þegar skipt er um þjónustuveitenda á sama burðarlagi. Neytendakönnun PFS bendir einnig til þess að viðskiptavinir Símans skipti síður um þjónustuveitanda en viðskiptavinir annarra þjónustuveitenda.

Eins og fram kemur hjá Mílu er ekki innheimt gjald fyrir afhendingu heimilistenginga á ljósleiðara Mílu á höfuðborgarsvæðinu. Ein ástæðan fyrir þessu gæti verið sú að VDSL kerfi Mílu er gott á stórhöfuðborgarsvæðin og á Akureyri, þar sem vigrun er m.a. í boði, og því gæti Míla litið svo á að innheimta tengigjalds gæti tafið yfirfærslu viðskiptavina af koparnetum Mílu yfir á ljósleiðaraneta félagsins, sem er langtímamarkmið Mílu. Þó að það sé hægt að ná samlegð við annan rekstur Mílu á höfuðborgarsvæðinu við að framkvæma þessar tengingar stafar af þessu að sjálfsögðu einhver kostnaður. Þessi kostnaður er innheimtur á einhvern máta fyrir þessar heimtaugar og má því ætla að hann sé innheimtur með mánaðarverðum á stór-höfuðborgarsvæðinu. Þegar búið er að reikna tengikostnað og stofngjöld eins og þau eru sett fram í gjaldskrá Mílu inn í mánaðarverðið þá eru verðsvæði Mílu í raun þrjú, þ.e. stór höfuðborgarsvæðið, Akureyri og landsbyggðin. Ódýrast er á því svæði sem kostnaðurinn er minnstur. Þá má einnig benda á það að töluvert af ljósleiðaraheimtaugum í eigu Mílu á landsbyggðinni voru keyptar eftir að hafa verið tengdar hjá húseigendum og því er það alls ekki í öllum tilfellum að tengigjald sé innheimt úti á landsbyggðinni.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 528, þar sem fram kæmi að á heildsölustiginu væri verðlagning Mílu á ljósleiðaraþjónustu misjöfn eftir svæðum. Þar kom m.a. fram að verð á aðgangsleið 3 á landsbyggðinni væri 1.997 kr.

Míla vildi leiðrétta ofangreint verð en það væri 1.977 kr. en ekki 1.997 kr.

Afstaða PFS
PFS þakkar fyrir þessa ábendingu og mun laga töfluna sem sýnir verð Mílu. Verð Mílu hækkuðu að vísu í september 2020, eftir að frumdrögin fóru í samráð, og mun PFS því birt núgildandi verð í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

Vodafone bendir á í tengslum við málsgrein 528 að verð til fyrirtækja fyrir sömu tengingar séu á annarri verðskrá og hærri.

Varðandi málsgrein 537 væri það rangt að verð hefðu haldist óbreytt. Míla hefði farið af stað með aðgreiningu eftir því hvort húsnæði væri heimili eða fyrirtæki og búið til nýtt verð á fyrirtækjahúsnæði.

Afstaða PFS
Í umfjöllun sinni var PFS að vísa til mánaðarverða fyrir ljósleiðaraheimtaugar til heimila. Eins og kemur fram hér að neðan í umfjöllun um málsgrein 537 mun PFS laga þá umfjöllun í samræmi við athugasemdir.

Tengir vísaði til málsgreinar 537, þar sem fram kæmi að heimtaugaverð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar hefði haldist óbreytt frá 2016, en frá 2016 hefðu nokkrar hækkanir orðið á heimtaugaverði Tengis og GR og að Míla virtist því ekki vera að elta þessar verðbreytingar á heimtaugum. Að mati PFS vekti það upp spurningu um hvort um væri að ræða undirverðlagningu af hálfu Mílu.

Tengir lagði áherslu á þennan lið, ásamt fleirum sem væru á svipuðum nótum, þ.e. er vörðuðu vísbendingar um að Símasamstæðan héldi verðum niðri eða stundaði jafnvel niðurgreiðslur/undirverðlagningu á mörkuðum 3a og 3b og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda. Að auki væri mikilvægt að þær kvaðir sem PFS áformaði og teldi nauðsynlegar virkuðu þannig að Míla hefði ekki tækifæri og hvata til að mismuna samkeppnisaðilum í verðlagningu.

Afstaða PFS

Í svörum hér að framan vegna athugasemdar við málsgrein 518 er samantekt á þróun heildsöluverða Mílu, Tengis og GR fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum frá ársbyrjun 2016. Þar kemur fram að aðgangsverð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar var óbreytt frá júní 2017[8] til september 2020. Míla hafði áður boðað hækkun sem taka átti gildi 1. maí 2020 en henni var frestað til 1. september sl.

Hvað varðar hugsanlega undirverðlagningu Mílu þá verður þeirri athugasemd svarað í köflum 10.2 og 11.2, þar sem fjallað er um möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum.

Varðandi vísan Tengis til þess að mikilvægt væri að kvaðir PFS virkuðu þannig að Míla hefði ekki tækifæri og hvata til að mismuna samkeppnisaðilum í verðlagningu, þá ákvað PFS í kjölfar samráðs um frumdrögin að falla frá kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðara og kveða þess í stað á um ERT kvöð. Vísað er til kafla 10 og 11 hér síðar varðandi kvaðir og viðauka C, sem fjallar um niðurstöður auka samráðs þess er PFS efndi til þann 30. október 2020. PFS hefur því endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. Kvaðir um að veita aðgang, jafnræði, gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað og kostnaðarbókhald gilda áfram á Mílu hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar. Slíkar kvaðir eiga að tryggja að aðilum sé ekki mismunað í verðlagningu.

Míla gerði einnig athugasemd við ofangreinda málsgrein 537.

Míla sagði að hér leyfði stjórnvaldið sér að koma með alvarlega aðdróttun í garð Mílu. Míla áteldi slíkar aðdróttanir að algerlega órannsökuðu máli í opinberu skjali frá stofnuninni. Það væri rangt að verð fyrir ljósheimtaugar hefðu haldist óbreytt frá árinu 2016. PFS væri það ljóst, enda hefði stofnunin óskað eftir upplýsingum um þetta í apríl 2020 og fengið þær. Þann 1. janúar 2016 hefði verð hækkað fyrir ljósheimtaugar úr 1.417 kr. í 1.750 kr. á höfuðborgarsvæðinu, eða um 24%. Á árinu 2017 hefði verðið verið komið í 1.970 kr. og nú í maí hefði verðið átt að verða 2.120 kr., en þeirri hækkun hefði verið frestað til haustsins vegna

[8] Hækkun Mílu á gjaldskrá í júlí 2017 hafði verið boðuð þann 1. september 2016 en í raun tók hækkunin ekki gildi fyrr en 1. júlí 2017. Míla útskýrir að þar hafi verið um mistök að ræða.

COVID-19. Samtals hefði því verð á ljósheimtaugum frá árslokum 2015 fram til september 2020 hækkað um 49%. Á sama tíma hefði vísitala neysluverðs (janúar 2016 til janúar 2020) hækkað um tæplega 10%.

Uppbyggingu verðskrár fyrir koparheimtaugar hefði verið breytt árið 2017 og frá þeim tíma hefði verð fyrir koparheimtaugar hækkað um 11% en á sama tíma hefði vísitala neysluverðs hækkað um 8% (janúar 2017 til janúar 2020). Athuga yrði að verð fyrir koparheimtaugar á Íslandi væri langt umfram það sem framkvæmdastjórn ESB miðaði við (9 EUR). Þessar upplýsingar væru opinberar og hefði PFS þær allar undir höndum. Virtist sem hér væri verið að bergmála ósannar fullyrðingar samkeppnisaðila. Verð fyrir ljósheimtaugar utan samkeppnissvæða hefðu verið óbreytt frá janúar 2016, en þá hefðu gjöldin hækkað úr 1.417 kr. í 2.300 kr. eða um hvorki meira né minna en 62%.

Þá benti Míla á að fyrirtækið hefði aðeins lagt mjög takmarkaðan fjölda ljósheimtauga utan suðvesturhornsins. Ekki hefði verið um heildstæða ljósleiðaravæðingu að ræða heldur hefði verið fjárfest á þeim svæðum sem hagkvæmast væri. Eins og PFS ætti að vera ljóst þá gæti verið verulegur kostnaðarmunur á ljósleiðaravæðingu eftir svæðum og fjölda heimila á hverju staðfangi.

Einnig benti Míla á að það verð sem PFS gæfi upp sem verð GR væri í raun ekki rétt, þar sem GR byði upp á magnafslátt á sínum tengingum. Það væri eitthvað sem Míla teldi ekki mögulegt vegna kvaða sem hvíldu á fyrirtækinu. Míla teldi því að raunverulegar verðhækkanir GR væru takmarkaðar því félagið hefði hækkað verð á heimtaugum við það að rukkun hefði farið yfir til fjarskiptafélagana, til þess að geta boðið þeim magnafslætti.

Ef litið væri til landsbyggðarverðs Mílu þá væri það rétt að verðið hefði ekki hækkað í nokkurn tíma en fyrirhuguð verðbreyting sem taka hefði átt gildi í maí hefði verið frestað. Aftur á móti yrði að athugast að landsbyggðarverð Mílu næðu yfir stærri hluta en bara sveitaneta, þ.e. inni í því væru oft bestu bitar þéttbýlis á landsbyggðinni. Einnig væri rétt að benda á að landsbyggðarverð Mílu væri að mestu notað þar sem Míla byggi ekki við samkeppni og ólíklegt væri að hún yrði á ljósleiðarheimtaugum. Því mætti velta fyrir sér hvaða annarlegu sjónarmið ættu að vera á bakvið það að halda verði lágu á slíkum stöðum.

Afstaða PFS

Eins og að framan greinir verður athugasemd Mílu um meinta undirverðlagningu svarað í köflum 10.2 og 11.2, þar sem fjallað er um möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum.

PFS tekur undir að þetta orðalag í málsgr. 537 í drögunum sé ekki nógu nákvæmt. Miðað við þær upplýsingar sem PFS hafði undir höndum þegar þetta var skrifað hafði síðasta hækkun á heimtaugum Mílu verið þann 1. september 2016 samkvæmt tilkynningu frá Mílu og hafði ekki hækkað frá þeim tíma. Rétt fyrir birtingu draga PFS að markaðsgreiningu kom í ljós að hækkunin sem Míla hafði boðað þann 1. september 2016 fór ekki í kerfið hjá Mílu fyrr en 1. júlí 2017 vegna mistaka en það láðist að uppfæra drögin í samræmi við þær upplýsingar. PFS hefur breytt umfjöllun um þróun mánaðarverða ljósheimtauga í uppfærðri greiningu (viðauki A) til að gera hana skýrari.

Hvað varðar það dæmi sem Míla tekur um samanburð verðhækkunar við vísitölu þá gefur það ekki rétta mynd að mati PFS að horfa til hækkunar ljósleiðaraheimtauga frá 31. desember

2015 (degi fyrir gjaldskrárhækkun) til 1. september 2020 og bera saman við vísitöluhækkanir. PFS telur eðlilegra í þessu tilfelli að miða við dagsetningar þegar hækkunin á sér stað, þ.e. í því dæmi sem Míla tekur væri það 1. október 2013 þegar ljósheimtaugarnar hækkuðu í 1.417 kr. eða 1. janúar 2016 þegar ljósheimtaugarnar hækkuðu í 1.750 kr.

Þá ber einnig að horfa til þess, eins og PFS hefur bent á, að GPON heimtaugar Mílu eru ekki afhentar án bitastraums heldur er varan afhent með bitastraumi, oftast á aðgangsleið 1. Miðað við upplýsingar frá Mílu, dags. 11. desember 2020, eru aðeins [...] ljósleiðaraheimtaugar Mílu seldar án bitastraums. Þetta er [...]% af útleigðum ljósleiðaraheimtaugum Mílu ef miðað er við fjölda útleigðra ljósleiðaraheimtauga Mílu í júní 2020. Því er eðlilegra að horfa til þróunar á verði ljósleiðaraheimtaugar með bitastraumi (oftast í aðgangsleið 1), en það er sú vara sem viðskiptavinir nýta sér oftast enda er hlutfall P2P heimtauga af heimtaugum Mílu mjög lítið[9]. Í töflunni hér að neðan má sjá dagsetningar breytinga á heimtaugaverði og verði fyrir aðgangsleið 1 sem hafa leitt af sér breytingar í verði til viðskiptavina þessarar þjónustu:

Mánaðargjald ljósleiðaraheimtaugar Mílu afhent í aðgangsleið 1

Dagsetning/Hækkun á	Höfuðborgarsvæðið og Akureyri	Landsbyggð	Vísitala byggingar-verðs
1. ágúst 2013 - Aðgangsleið 1	3.105 kr	3.105 kr	118,7
1. október 2013 - Heimtaug	3.217 kr	3.217 kr	118,7
1. janúar 2016 - Heimtaug	3.550 kr	4.100 kr	128,2
1. febrúar 2016 - Aðgangsleið 1	2.950 kr	3.900 kr	127,9
1. september 2016 - Aðgangsleið 1	2.640 kr	3.900 kr	131,6
1. júní 2017 - Heimtaug	2.860 kr	3.900 kr	131,6
1. september 2020 - Heimtaug og A1	3.080 kr	4.080 kr	148,0
Hlutfallsleg hækkun 1. september 2020			
frá 1. ágúst 2013	-0,8%	31,4%	24,7%
frá 1. október 2013	-4,3%	26,8%	24,7%
frá 1. janúar 2016	-13,2%	-0,5%	15,4%
frá 1. febrúar 2016	-4,2%	-4,4%	15,7%
frá 1. september 2016	16,7%	4,6%	12,5%
frá 1. júní 2017	7,7%	4,6%	12,5%

Eins og sést í töflunni þá voru margar breytingar á þessum verðum frá 1. janúar 2016 og fram á mitt ár 2017 en verðin héldust svo óbreytt frá júní 2017 til september 2020. Í töflunni eru þessar breytingar bornar saman við hækkun vísitölu byggingarverðs[10]. Þá ber að hafa í huga í þessu samhengi að í lok 2013 voru útleigðar ljósleiðaraheimtaugar í eigu Mílu einungis [...] og það var ekki fyrr en á fyrri hluta 2017 sem útleigðar ljósleiðaraheimtaugar Mílu fóru yfir [...]. Um mitt ár 2020 voru útleigðar ljósleiðaraheimtaugar Mílu [...]. Til að skoða þróun verðs hjá Mílu þá telur PFS rétt að horfa til þeirrar dagsetningar þar sem gjaldskrárstefna Mílu birtist í upphafi árs 2016 en þá voru miklar breytingar gerðar á gjaldskránni eða, enn frekar, þann 1.

[9] Einungis [6]% útleigðra heimtauga Mílu í júní 2020 voru P2P heimtaugar, þar sem aðgangur að heimtaug án bitastraums er raunhæfur.

[10] Miðað er við vísitölu byggingarverð þegar horft er til kostnaðar við útbreiðslu ljósleiðara þar sem stærsti kostnaðurinn er jarðvegsvinna.

júní 2017 þegar breytingar/aðlögun milli heimtaugaverðs og verðs fyrir aðgangsleið 1 og 3 áttu sér stað. Ef horft er á þróun aðgangsverðs Mílu fyrir ljósleiðara frá 1. júní 2017 til 1. september 2020 er hækkunin undir vísitöluhækkunum, þ.e. verð fyrir heimtaug í aðgangsleið 1 hækkaði ekkert í rúm þrjú ár og hækkunin þá var 7,7% á meðan byggingatalan hækkar um 12,5%. Þar á undan, þ.e. í febrúar og september 2016 eiga sér stað lækkanir á gjaldskránni, en eins og áður segir var Míla að hefja sína ljósleiðaraútbreiðslu á árinu 2016 og útleigðar heimtaugar voru ekki margar í upphafi.

Verð á koparheimtaugum Mílu hækkuðu um 11% frá 1. júlí 2017 til 1. júní 2019 en hækkun vísitölu byggingarverðs var 11% á sama tímabili. Verð fyrir koparheimtaugar í aðgangsleið 1 nú 2.283 kr. á mánuði og munar því töluverðu á verðum fyrir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar félagsins. Síðasta kostnaðargreining á koparheimtaugum Mílu lauk með ákvörðun PFS nr. 8/2019 og byggði á upplýsingum um rekstrarkostnað ársins 2017 en fjárfestingar voru framreiknaðar til meðalverðlags ársins 2017, auk þess sem fjárfestingaáætlanir fyrir árin 2018 og 2019 voru teknar til greina. PFS hefur nú óskað eftir því að Míla skili inn nýrri kostnaðargreiningu fljótlega á árinu 2021, sem byggja mun á tölum frá 2020. Það er mjög líklegt að niðurstaða þeirrar greiningar muni leiða til hækkunar á koparheimtaugaverði Mílu og að í framtíðinni muni verulega draga saman með verðum eftir ofangreindum tæknilausnum, m.a. vegna verulega minnkandi nýtingar í koparnetinu. Eðli málsins samkvæmt koma hækkanir síðar fram þegar félag er undir kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá en þegar verðlagning er frjáls. Það sem skiptir þó mestu máli að mati PFS er að hjá stærri fjarskiptafyrirtækjunum er enginn munur í smásölu á verðum til neytenda hvort sem tenging er um kopar- eða ljósleiðaranet. Sú staðreynd gefur mjög sterklega til kynna að ennþá ríki staðganga milli tenginga um kopar- og ljósleiðaranet.

Míla nefnir einnig að fyrirtækið hefði aðeins lagt mjög takmarkaðan fjölda ljósleiðaraheimtauga utan suðvesturhornsins og að ekki hefði verið um heildstæða ljósleiðaravæðingu að ræða heldur hefði verið fjárfest á þeim svæðum sem hagkvæmast væri. Ennfremur væri verulegur kostnaðarmunur á ljósleiðaravæðingu eftir svæðum og fjölda heimila á hverjum staðfangi. Þarna kemur fram hjá Mílu að það sé til staðar kostnaðarmunur eftir svæðum, en eins og fram kemur í næsta svari hér á eftir telur PFS að það sé fyrst og fremst ástæðan fyrir mismunandi verðlagningu Mílu milli svæða, fremur en hörð samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 538, þar sem fram kæmi að það væri mat PFS að verðmunur á heimtaugaverði Mílu fyrir ljósleiðara á þéttbýlustu svæðum landsins annars vegar og landsbyggðinni hins vegar, skýrðist að einhverju leyti af mismunandi kostnaði á hverja heimtaug á viðkomandi svæðum. Hins vegar mætti gera ráð fyrir því að hluti skýringarinnar á lægra mánaðarverði á ljósleiðara Mílu á stór-höfuðborgarsvæðinu og Akureyri mætti rekja til þess að þar væru starfsvæði GR og Tengis. Á þessum svæðum væri Míla að fjárfesta í ljósleiðara þar sem annar ljósleiðari væri til staðar.

Míla sagði að hér tæki PFS undir að verð Mílu væru mismunandi vegna samkeppnisástæðna. Seinna í greiningunni virtist stofnunin hafa gleymt þessari niðurstöðu.

Afstaða PFS
Hvað varðar mismun í einingaverðum ljósleiðaraheimtauga milli svæða í gjaldskrá Mílu þá hefur það komið fram hjá Mílu, m.a. í kostnaðargreiningum fyrirtækisins að kostnaður sé meiri úti á landi. Þetta er m.a. staðfest af hálfu Mílu í svörum félagsins, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 7. september s.á., sérstaklega varðandi markað 3b, en verðmunur varðandi þá þjónustu er mun meiri milli höfuðborgarsvæðisins og Akureyrar annars vegar og annarra svæða hins vegar en raunin er varðandi markað 3a. Nánari grein er gerð fyrir þessum verðmun í næsta svari hér á eftir.

Einnig eru allir ríkisstyrkir til uppbyggingar á ljósleiðaranetum á landsbyggðinni komnir til vegna þessa munar á kostnaði eins og fjallað er um í greiningu PFS. Þá er ljóst að fjöldi rýma/íbúða á hvert staðfang er mun meiri á þéttbýlustu stöðum landsins þar sem fleiri fjölbýlishús eru samanborið við smærri staði og dreifbýli. Fjöldi rýma á hvert staðfang hefur mikil áhrif á einingakostnað.

Ef kostnaður við fjárfestingu og rekstur ljósleiðaraheimtauga yrði greindur fyrir hvert svæði landsins er mjög líklegt að það yrði kostnaðarmunur milli svæða og því getur verðmunur hjá Mílu milli tveggja þéttbýlustu svæða landsins annars vegar og smærri staða og dreifbýlis hins vegar, verið skýrður með mismunandi kostnaði, að stórum hluta eða öllu leyti.

Þá er ljóst að fyrir nýja aðila, sem ekki hafa sömu stærðarhagkvæmni og Míla, er eðlilegt að þeir byrji með sýna uppbyggingu áhuga þar sem íbúaþéttleiki er mestur. Því fer það saman að þar sem hagkvæmast er að leggja ljósleiðaraheimtaugar þar byrjar samkeppnin.

Það að verð Mílu fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sé ekki það sama á þéttbýlustu svæðum landsins og annars staðar á landinu getur því gefið til kynna að þar séu samkeppnisaðstæður ólíkar að einhverju leyti. Það er hins vegar ljóst að það eru kostnaðarleg rök fyrir því að ólík verð séu innheimt á þessum svæðum eins og komið hefur fram hjá Mílu. Að mati PFS er því þetta ekki afgerandi vísbending um að þessi svæði séu verulega frábrugðin að því er samkeppnisaðstæður varðar, sérstaklega þegar litið er til þess að fjarskiptafyrirtækin aðgreina ekki í verði milli þessa svæða í smásölu og að sama skapi skera þessi svæði sig ekki út hvað varðar þjónustuframboð eða gæði tenginga svo nokkru nemi.

Míla benti á að PFS virtist ekki hafa tekið tillit til *ólíkrar verðlagningar* milli virkra samkeppnissvæða, þar sem GR væri t.a.m. starfandi og annarra svæða, en á virkum markaðssvæðum hefði Míla t.d. ekki rukkað sérstaklega fyrir uppsetningu ljósleiðara til þess að mæta sambærilegum tilboðum sem byðust frá GR á þessum svæðum.

PFS hefði komist að þeirri niðurstöðu að þó að verð Mílu á mörkuðum 3a og 3b væru mismunandi eftir landssvæðum þá væri það vegna mismunandi kostnaðar og því væri það ekki vísbending um mismunandi landfræðilega markaði. Verðskrá Mílu á markaði 3a væri svofelld:

Ljósleiðaranet í eigu Mílu

Lýsing	Eigandi nets	Mánaðarverð
Stór höfuðborgarsvæðið og Akureyri *	Míla	1.970 kr.
Fyrirtækjatenging - stór höfuðborgarsvæði og Akureyri *	Míla	4.980 kr.
Fyrirtækjasvæði - stór höfuðborgarsvæði og Akureyri *	Míla	4.980 kr.
Landsbyggð	Míla	2.300 kr.
Fyrirtækjatenging - landsbyggð	Míla	5.280 kr.
Fyrirtækjasvæði - landsbyggð	Míla	5.280 kr.

*Allir þéttbýlisstaðir frá Borgarnesi til Selfoss falla hér undir. ATH. á ekki við um dreifbýli.

Eins og þarna kæmi fram væri um 16% verðmunur á ljósleiðaraheimtaugum, milli þjónustusvæða GR/Tengis og annarra svæða. Rétt væri að taka fram að langflestar ljósleiðaraheimtaugar Mílu væru á þjónustusvæði GR/Tengis.

Ef litið væri til verða Mílu á markaði 3b þá sæist enn meiri munur eftir samkeppnissvæðum, allt að 80%:

Heimilistengingar

Lýsing	Svæði	Aðgangsleið 1	Aðgangsleið 3	Stofnverð
ADSL	Allt landið	725 kr.	1.239 kr.	3.166 kr.
Ljósnet	Allt landið	725kr.	1.239 kr.	3.166 kr.
Ljósleiðari Mílu (GPON)	Höfuðb.sv	890 kr.	1.267 kr.	0 kr. *
Ljósleiðari Mílu (GPON)	Akureyri	890 kr.	1.267 kr.	3.166 kr. *
Ljósleiðari Mílu (GPON	Landsbyggð	1.600 kr.	1.977 kr.	3.166 kr. *

* Á aðeins við um íbúðarhúsnæði. Stofnverð fyrir heimilistengingar til fyrirtækja er 25.000 krónur.

Afstaða PFS

Í pósti til Mílu, dags. 7. september 2020, lagði PFS fram eftirfarandi spurningu til Mílu:

> *„Hvað skýrir að verðmunur milli þéttbýlis- og dreifbýlissvæða á ljósleiðara Mílu á M3a sé um 17% (mánaðarverð á heimtaug) en um 67% (mánaðarverð fyrir A1) á M3b, eftir verðbreytinguna 1. september sl. (var 80%)?“*

Í svari Mílu, dags. 22. september 2020, kom fram að einungis fjögur ár væru síðan Míla hefði farið að bjóða þessa þjónustu í einhverjum mæli og væri þjónustan og útbreiðsla hennar enn í stöðugri þróun, sérstaklega hvað varðaði útbreiðslu og nýtingu á fjárfestingum tengdum þjónustunni. Hins vegar væri það svo að Míla setti upp ljósbreytu á sinn kostnað óháð því hvar á landinu þjónustan væri boðin. Eðli máls samkvæmt væri mun dýrara að heimsækja viðskiptavini á landsbyggðinni, ekki síst viðskiptavini á sveitanetum sem lögð hefðu verið í

dreifbýli í tengslum við verkefnið „Ísland Ljóstengt“. Uppsetning ljósbreytu væri hluti af bitastraumsþjónustunni. *Þetta atriði vægi þungt* í því hvers vegna A1 þjónustan væri dýrari utan stórhöfuðborgarsvæðisins og Akureyrar.

Þá kom fram í ofangreindu svari Mílu að í sambandi við prósentulegan verðmun á ljósleiðara og bitastraumi á stórhöfuðborgarsvæðinu og Akureyri annars vegar og landsbyggð hins vegar þá væri helsta ástæðan sú að nýting ljósleiðaralagna væri mun betri en nýting bitastraumsbúnaðar. Þannig væru margfalt fleiri tengingar á hvern GPON búnað á stórhöfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni. Flestir sem fengju ljósleiðara tækju hann aftur á móti í notkun strax eða innan fárra ára.

Eins og fram kemur í svörum Mílu við fyrirspurn PFS er helsta ástæða verðmunarins mismunandi kostnaður eftir því hvort um væri að ræða höfuðborgarsvæðið og Akureyri annars vegar eða landsbyggðina hins vegar.

Gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðaratengingar á markaði 3a og 3b er svohljóðandi eftir þá hækkun sem félagið tilkynnti um í september 2020:

Svæði	Ljósleiðaraheimtaug	Aðgangsleið 1	Aðgangsleið 3	Heimtaug með A1
Höfuðborgarsvæðið og Akureyri	2.120 kr	960 kr	1.337 kr	3.080 kr
Landsbyggð	2.480 kr	1.600 kr	1.977 kr	4.080 kr
Mismunur í %	17,0%	66,7%	47,9%	32,5%

Eins og fram kemur í ofangreindri töflu er munurinn á milli svæðanna 17,0% á markaði 3a og 66,7% á markaði 3b fyrir aðgangsleið 1 en 47,9% fyrir aðgangsleið 3. Þar sem Míla selur nánast örfáar [...] ljósleiðaraheimtaugar án bitastraums eða [...]% af útleigðum ljósleiðaraheimtaugum Mílu, telur PFS það ekki gefa rétta mynd af því sem er í boði á markaðinum að skoða verð fyrir ljósleiðaraheimtaugar Mílu án bitastraums því það er ekki raunhæfur kostur nema fyrir P2P heimtaugar sem eru í algerum minnihluta hjá Mílu. Ef horft er til aðgangsleiðar 1 og ljósleiðaraheimtaugaleigu er verðmunurinn milli svæða 32,5%. PFS telur, eins og áður greinir, að verðmunur þessi stafi fyrst og fremst að mismunandi kostnaði við lagningu og reksturs netanna og minni stærðarhagkvæmni á dreifbýlli svæðum fremur en verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæðanna.

Þá vekur það athygli PFS að lægri gjaldskrá Mílu nær ekki til Egilsstaða þar sem Míla er með ljósleiðaratengingar til [...] rýma, en Austurljós hefur einnig lagt þar ljósleiðara og veitir þar þjónustu um hann. Austurljós er því að veita Mílu samkeppni á þessu svæði, en Míla hefur ekki fellt þetta svæði undir gjaldskrá með höfuðborgarsvæðinu og Akureyri. Ætla má að staðsetning og íbúaþéttni valdi því að einingarkostnaður sé meiri á þessu svæði en á Akureyri.

Míla nefnir einnig að á virkum markaðssvæðum innheimti Míla t.d. ekki sérstaklega fyrir uppsetningu ljósleiðara til þess að mæta sambærilegum tilboðum sem byðust frá GR. PFS telur að þessi staðreynd gefi ekki til kynna að verulegur munur sé á samkeppnisaðstæðum milli þessara svæða, þar sem ekki er um háar fjárhæðir að ræða. Um er að ræða einskiptiskostnað og þegar þeirri fjárhæð er deilt niður á meðal líftíma viðskiptavinar er upphæðin hverfandi. Evrópskar systurstofnanir PFS hafa sumar hverjar komist að þeirri niðurstöðu að slíkur meðal líftími sé a.m.k. 60 mánuðir. Samkvæmt niðurstöðu

neytendakönnunar PFS er ekki ástæða til að ætla að sá tími sé styttri hér á landi, auk þess sem viðskiptavinir Símans færa sig síður annað en viðskiptavinir keppinautanna.

Í ljósi ofangreinds er það niðurstaða PFS að mismunandi verðskrá Mílu stafi fyrst og fremst af kostnaðarlegum þáttum fremur en að markaðsaðstæður séu verulega frábrugðnar milli svæða.

6.5.6 Önnur atriði, þ.m.t. markaðsstefna, markaðshegðun, þjónustuframboð, gæði tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum

Míla segir að munur sé á þjónustuframboði eftir svæðum, þar sem Míla býður 1 Gb/s hraða á samkeppnissvæðum en aðeins 500 Mb/s utan þeirra.

Afstaða PFS

Það er ekki alveg rétt fullyrðing hjá Mílu að félagið bjóði eingöngu 1 Gb/s hraða á þeim svæðum sem Míla skilgreinir sem samkeppnissvæði. Míla bíður 1 Gb/s hraða víðar, t.d. á Snæfellsnesi og í Skagafirði. Það að Míla bjóði frekar upp á 500 Mb/s á landsbyggðinni, þar sem félagið býður á annað borð upp á ljósleiðara, en ekki 1 Gb/s eins og á stór-höfuðborgarsvæðinu, gefur að mati PFS ekki til kynna að samkeppnisaðstæður séu verulega frábrugðnar milli þessara svæða, þannig að tilefni sé til að aðgreina landfræðilega markaði. Ekki verður séð að þessi munur komi fram í markaðssetningu Símasamstæðunnar, né hjá öðrum þjónustuveitendum sem aðgang hafa að ljósleiðaraneti Mílu. Hvorki hvað varðar þjónustu yfir ljósleiðara né VDSL á koparneti þar sem 50 Mb/s eru almennt í boði og víða 100 Mb/s þar sem vigrun er beitt. PFS lítur svo á að samkvæmt neytendakönnun PFS, þar sem flestir þeir sem voru með aðgang að VDSL töldu tengingu sína fullnægja vel þörfum heimilisins, þá eigi það enn frekar við um 500 Mb/s ljósleiðaratengingu. PFS er á því að hinn almenni notandi geri ekki greinarmun, svo nokkru nemi, á 500 Mb/s og 1 Gb/s tengingu í dag og að það sama muni vera uppi á teningnum á líftíma greiningar þessarar, hvað svo sem síðar kann að vera. Í því samhengi má nefna að margir aðrir þættir hafa áhrif á upplifun neytenda á afköstum nettengingar, ekki síst afkastageta þráðlausrar nettengingar innan heimilisins, sem er háð afar mörgum breytum, svo sem öðrum þráðlausum netum í nágrenninu eða gerð og þykkt milliveggja í húsnæðinu. Þá ætti það að vera lítið mál fyrir Mílu og ekki svo kostnaðarsamt að uppfæra þessar tengingar í 1 Gb/s ef og þegar almenn eftirspurn verður eftir því.

Míla gerði athugasemdir við málsgreinar 539-542, sem hafa að geyma umfjöllun um önnur atriði en verð, sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir gætu horft til í því augnamiði að leiða í ljós mögulegan mun á samkeppnisaðstæðum milli svæða. Þar er að finna umfjöllun um atriði eins og markaðsstefnu, markaðshegðun, þjónustuframboð, gæði tenginga og eðli eftirspurnar eftir svæðum. Taldi PFS þessi atriði ekki verulega frábrugðin milli landssvæða þannig að þau réttlættu aðskilda landfræðilega markaði.

Fram kom í máli Mílu að félagið væri ósammála PFS um að enginn munur væri á milli svæða. Hafa yrði í huga að Ísland væri fámennt land. Síminn hefði verið undir kvöðum og Míla væri undir kvöðum um sama verð á koparheimtaugum um allt land, gæðastig varðandi afhendingu

og þjónustu (EoI). Það væri því ekki óeðlilegt að viðskiptavinir fengju sömu þjónustu með sömu gæðum og verði þrátt fyrir að svæðin væru ólík, bæði hvað varðaði kostnað og samkeppni. Afleiðingin af sama verði um allt land væri sú að samstæðan væri að taka á sig verulegan kostnað vegna landsbyggðarinnar sem leiddi til minni markaðshlutdeildar á höfuðborgarsvæðinu. Þetta þýddi ekki að um einn landfræðilegan markað væri að ræða.

Míla teldi óeðlilegt að meta heildsölumarkaðinn út frá því hvernig smásölufyrirtæki aðgreindu sig á markaði. Bæði verð á heildsölustigi og stofnkostnaður væri mismunandi eftir svæðum. Þó að verðmunurinn á heildsölustigi væri ekki mikill þá væri það ekki svo þegar litið væri til stofnkostnaðar, þ.e. kostnaðar við uppsetningu tengingar heima hjá notanda. Til að mæta samkeppni hefði Míla sett upp tengingar á eigin kostnað á samkeppnissvæðum á meðan félagið gerði það ekki á öðrum svæðum. Verðmunurinn væri því meiri en PFS virtist gera sér grein fyrir.

Eðlilega væri eftirspurnin svipuð um allt land. Allir vildu eðlilega bestu mögulegu tengingu. Sögulega hefði samstæðan sinnt öllu landinu og ætti til staðar innviði sem þyrfti að nýta. Þetta hefði ekkert að gera með samkeppnisstöðu. Þvert á móti rýrði þetta samkeppnisstöðuna, þar sem samstæðan hefði lagt mikla fjármuni í að þjóna öllu landinu vegna kvaða og þess að um væri að ræða fyrrum einkaleyfishafa.

Afstaða PFS

Míla væri ósammála PFS um að enginn munur væri á milli svæða. Ekki væri óeðlilegt að viðskiptavinir fengju sömu þjónustu með sömu gæðum og verði, þrátt fyrir að svæðin væru ólík, bæði hvað varðaði kostnað og m.t.t. samkeppnisaðstæðna, þegar haft væri í huga að Ísland væri fámennt land, að Síminn hefði verið undir kvöðum og að Míla væri undir kvöðum um sama verð á koparheimtaugum um land allt, gæðastig varðandi afhendingu og þjónustu.

PFS fengi ekki annað séð en að Míla væri þarna að staðfesta að viðskiptavinir fengju sömu þjónustu með sömu gæðum og verði um land allt, þar sem viðkomandi þjónusta væri í boði. PFS telur ekki líkur á því að Míla myndi slaka á gæðakröfum eða veita lakari þjónustu á landsbyggðinni þrátt fyrir að heildsölukvaðir myndu ekki gilda á Mílu. Síminn er ekki undir kvöðum og veitir samt góða þjónustu um land allt.

Þá telur Míla að afleiðingin af sama verði um land allt væri sú að Símasamstæðan væri að taka á sig verulegan kostnað vegna landsbyggðarinnar sem leiddi til minni markaðshlutdeildar á höfuðborgarsvæðinu. Þetta þýddi ekki að landið væri allt einn landfræðilegur markaður.

PFS telur ekki að markaðshlutdeild Mílu sé lægri á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni einungis vegna þess að koparheimtaugar félagsins séu verðlagðar með sama hætti um land allt. Víða á landsbyggðinni væri ekkert annað net en net Mílu í boði og því væri markaðshlutdeild Mílu á slíkum stöðum 100% eða svo gott sem. Þar sem annað net er í boði, eins og t.d. á starfssvæði GR og Tengis, er markaðshlutdeild Mílu eðli málsins samkvæmt minni. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir að samkeppni í tilteknum sveitarfélögum sé meiri en í öðrum, þá sé ekki sá munur í samkeppnisaðstæðum milli svæða að það réttlæti landfræðilega aðgreinda markaði, heldur aðeins mismunandi kvaðir milli svæða.

Míla teldi óeðlilegt að meta heildsölumarkaðinn út frá því hvernig smásölufyrirtæki aðgreindu sig á markaði. PFS telur einmitt að meintar mismunandi samkeppnisaðstæður milli

svæða þurfi að endurspeglast þannig gagnvart neytendum að þeir upplifi umtalsverðan mun eftir svæðum varðandi atriði eins og verð, gæði, einkenni og eiginleika þjónustu, kynningar, auglýsingar og sölustefnu fjarskiptafyrirtækja o.s.frv., svo réttlætanlegt sé að aðgreina markaði landfræðilega.

Míla segir að bæði verð á heildsölustigi og stofnkostnaður sé mismunandi eftir svæðum. Þó að verðmunur á heildsölustigi væri ekki mikill þá væri það ekki svo þegar litið væri til stofnkostnaðar, þ.e. kostnaðar við uppsetningu tengingar heima hjá notanda. Til að mæta samkeppni hefði Míla sett upp tengingar á eigin kostnað á samkeppnissvæðum á meðan félagið gerði það ekki á öðrum svæðum og því væri verðmunurinn meiri en PFS virtist gera sér grein fyrir.

Þarna viðurkennir Míla að verðmunur á heildsölustigi sé *ekki mikill,* en að hann sé það ef mismunur í kostnaði við tengingu hjá endanotendum sé einnig hafður í huga. Hvað varðar verð fyrir tengingu ljósleiðaraheimtauga þá er vísað í svör við athugasemd um málsgrein 527 í frumdrögunum hér að ofan. Að mati PFS er það ekki vendipunktur varðandi það hvort aðgreina beri markaðinn landfræðilega eða ekki, að vettvangsþjónusta Mílu sé ódýrari í nærumhverfi starfsstöðvar fyrirtækisins þegar þjónustusvæðið er landið allt og vísast til svara PFS hér að framan í kafla 6.5.5.

Þá sagði Míla að eðlilega væri eftirspurnin svipuð um allt land. Allir vildu eðlilega bestu mögulegu tengingu. Sögulega hefði samstæðan sinnt öllu landinu og ætti til staðar innviði sem þyrfti að nýta. Þetta hefði ekkert að gera með samkeppnisstöðu. Þvert á móti rýrði þetta samkeppnisstöðuna, þar sem samstæðan hefði lagt mikla fjármuni í að þjóna öllu landinu vegna kvaða og þess að um væri að ræða fyrrum einkaleyfishafa.

PFS telur þessa athugasemd Mílu styðja þá niðurstöðu að samkeppnisaðstæður milli svæða hér á landi séu ekki nægilega mismunandi til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, heldur aðeins mismunandi kvaðir eftir svæðum. Þarna er Míla að útskýra hvers vegna eftirspurnin er sú sama um land allt, en ekki að reyna að sýna fram á að hún sé breytileg milli svæða.

6.6 Niðurstaða varðandi landfræðilega skilgreiningu á heildsölu-markaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (Markaður 3a)

Vodafone tók heilshugar undir þá afstöðu PFS að landfræðileg skilgreining umræddra tveggja markaða væri landið allt. Eins og fram kæmi í drögunum þekktust þess ekki dæmi frá Evrópu að tilvist aðeins tveggja neta, að neti fyrrum einkaréttarhafans meðtöldu, hefði réttlætt landfræðilegar ráðstafanir á viðkomandi markaði. Þegar af þessari ástæðu bæri að hafna öllum tilraunum Símasamstæðunnar til að knýja fram þrengri landfræðilega afmörkun en landið allt. Hins vegar yrði ekki hjá því komist að gera athugasemd við áform PFS um að miða svæði með meiri samkeppni við að þar væru umrædd þrjú skilyrði uppfyllt. Þ.e.:

1. Að til staðar væri ljósleiðaranet sem veitti Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem næði a.m.k. 75% útbreiðslu til lögheimila og fyrirtækja.

2. Að markaðshlutdeild Símans væri komin undir 40% á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu.

3. Að markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga væri undir 50%.

Eini rökstuðningur PFS fyrir þessum viðmiðum væri að þau væru í samræmi við leiðbeiningar BEREC. Engin dæmi væru þó nefnd frá Evrópu þar sem þessum viðmiðum hefði verið beitt og virtust þau því heimatilbúin. PFS hefði að mati Vodafone ekki heimild til að styðjast við annað en íslensk lög við ákvörðun um að leggja á skyldur um aðgang að netum og þjónustu. Þau viðmið sem PFS bæri að styðjast við væru tæmandi talin í 3. mgr. 28. gr. fjarskiptalaga. Ekki fengist séð að viðhlítandi stoð væri að finna í ákvæðinu fyrir þeim heimatilbúnu viðmiðum sem PFS hygðist nota. Mótmælti Vodafone því áformum um að aflétta aðgangskvöðum á þeim svæðum sem PFS hefði skilgreint sem svæði með meiri samkeppni. Að öðru leyti styddi Vodafone þau áform PFS að viðhalda og herða á kvöðum sem fyrirhugað væri að leggja á Mílu.

Afstaða PFS

PFS sýnist Vodafone misskilja áform PFS. PFS hyggst ekki afmarka landfræðilega markaði hér á landi, heldur aðeins kveða á um mismunandi kvaðir á svæðum með litla sem enga samkeppni annars vegar og á svæðum með meiri samkeppni hins vegar. PFS er því ekki að fallast á „tilraunir“ Símans um að knýja fram á þrengri landfræðilega afmörkun en landið allt, heldur snýst þetta um útfærslu kvaða.

Þá hafnar PFS því að eini rökstuðningur stofnunarinnar fyrir viðmiðum fyrir val á svæðum til frekari greiningar sé hin sameiginlega afstaða BEREC varðandi landfræðilega greiningu frá 2014. PFS horfir einnig til tilmæla ESA um viðkomandi markaði, leiðbeininga ESA um markaðsgreiningar og meginreglna evrópsks samkeppnisréttar, að teknu tilliti til aðstæðna hér á landi. Þá er alrangt hjá Vodafone að ekki séu nein fordæmi um slík viðmið í Evrópu. Nægir þar að vísa til ítarlegrar reifunar PFS á fordæmum frá Evrópu í viðauka A-1.

Þá fer PFS alfarið að íslenskum lögum, en í 16. gr. fjarskiptalaga kemur fram að PFS skuli skilgreina landfræðilega markaði í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum.

Míla mótmælti niðurstöðu frumdraga PFS varðandi landfræðilega greiningu sem illa rannsakaðri og í raun rangri. Ekki yrði annað ráðið en að sterkar vísbendingar væru fyrir hendi, bæði varðandi formgerð viðkomandi markaða 3a og 3b og hegðun markaðsaðila, að um verulega ólíkar samkeppnisaðstæður væri að ræða milli svæðanna þriggja, þ.e. þar sem virk samkeppni væri ríkjandi, þar sem einn aðili starfrækti ljósleiðarakerfi og svæði þar sem ekki yrði boðið upp á ljósleiðarakerfi á líftíma greiningarinnar. Með vísan til þessa væri þannig fullt tilefni fyrir PFS að taka frummat sitt til endurskoðunar að þessu leyti og aðgreina viðkomandi þjónustumarkaði í fleiri landfræðilega markaði.

Í þessu sambandi gæti PFS mögulega haft hliðsjón af erlendum fordæmum, þar sem mörkuðum hefði verið skipt upp, sbr. mál frá ANACOM í Portúgal frá 2016 (PT/2016/1888-1889) þar sem borgir hefðu verið skilgreindar sem virk samkeppnissvæði að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, þ.á.m. þegar fyrir hendi væri einn annar rekstraraðili með kerfi sem hefði meira en 50% útbreiðslu innan svæðisins og markaðshlutdeild „MEO“ á smásölustigi væri undir 50% innan viðkomandi borgar. Míla teldi að heimfæra mætti þetta skilyrði með nokkuð einföldum hætti yfir á þær aðstæður sem fyrir hendi væru hér á landi þar sem GR eða

Tengir störfuðu í samkeppni við Mílu á markaðnum fyrir ljósleiðara. Fleiri dæmi mætti finna í skýrslu Analysys Mason.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að landfræðileg greining PFS sé illa rannsökuð og í raun röng. Þvert á móti liggur mjög ítarleg landfræðileg greining til grundvallar niðurstöðu PFS, mun ítarlegri en stofnunin hefur nokkru sinni áður ráðist í. Þá er niðurstaða hinnar landfræðilegu greiningar rétt að mati PFS, miðað við samkeppnisaðstæður hér á landi og væntrar þróunar á líftíma greiningarinnar.

PFS ítrekar að hér á landi er ekki til staðar sérstakur markaður fyrir ljósleiðara, þar sem stofnunin hefur komist að þeirri niðurstöðu að ennþá sé til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði.

PFS er ekki sammála Mílu um að sterkar vísbendingar séu fyrir hendi um að verulega ólíkar samkeppnisaðstæður séu ríkjandi milli þriggja tiltekinna svæða hér á landi, þ.e. 1) þar sem virk samkeppni er ríkjandi, 2) þar sem einn aðili starfrækir ljósleiðarakerfi og 3) þar sem ekki verður boðið upp á ljósleiðarakerfi á líftíma greiningarinnar. PFS hefur hér að framan rökstutt hvers vegna val PFS á svæðum til frekari greiningar, sem miðast við tiltekin hlutlæg viðmið, séu viðeigandi og heppileg miðað við samkeppnisaðstæður hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum. Ofangreind þrískipting Mílu á svæðum fellur ekki að þeirri aðferðarfræði. Horfa þarf til mun fleiri þátta en útbreiðslu ljósleiðaraneta og markaðshlutdeilda eingöngu, sem heyra undir formgerð markaðar. Meðal annars er mikilvægt að horfa til hegðunar markaðsaðila að því er varðar atriði eins og verðlagningu, þjónustuframboð, gæði, markaðssetningu o.fl., ekki síst á smásölustiginu, þar sem upplifun neytenda er greind. Til að atriði sem heyra undir formgerð markaðar leiði til afmörkunar landfræðilegra markaða þarf breytileiki í formgerð að leiða til tiltekinnar hegðunar markaðsaðila sem sé verulega breytilegur milli svæða. Svo er ekki á viðkomandi mörkuðum hér á landi.

Míla vísar til þess að PFS gæti haft hliðsjón af erlendum fordæmum, þar sem landfræðilegir markaðir hefðu verið aðgreindir, þ.m.t. Portúgal. PFS hefur einmitt skoðað erlend fordæmi ítarlega og m.a. reifað þau allflest í viðauka A-1.

Þegar ofangreint fordæmi er skoðað kemur í ljós að umrætt mál Portúgal frá 2016 er alls ekki dæmigert fyrir þau viðmið sem eftirlitsstjórnvöld í Evrópu hafa lagt til grundvallar landfræðilegri afmörkun markaða á viðkomandi heildsölumörkuðum. Bendir PFS á að umrætt fordæmi, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu varðandi eitt viðmiðið að tvö net væru nægileg, á aðeins við um markað 3b en ekki 3a. Ekkert dæmi er um það í Evrópu að aðeins tvö net, að neti fyrrum einkaréttarhafans meðtöldu, séu talin duga til þess að réttlætanlegt sé að aðgreina landfræðilega markaði. Þá hefur ANACOM lagt ofuráherslu á aðgang að rörum- og lagnaleiðum til að efla innviðasamkeppni um langt skeið. Slíkur aðgangur hefur ekki mikið tíðkast hér á landi. Þegar umrædd greining ANACOM var gerð á árinu 2016 hafði hinn markaðsráðandi aðili heldur varla hafið ljósleiðaravæðingu. PFS telur því ekki hægt að heimfæra þetta portúgalska mál yfir á þær aðstæður sem ríkjandi eru á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi.

Míla vísaði til kafla 4 í skýrslu Analysys Mason (AM) frá 1. júlí 2020. Þar kæmi m.a. fram að ríki ESB stæðu frammi fyrir mismunandi aðstæðum og hefðu farið ýmsar leiðir við landfræðilega greiningu markaða. Hér mætti nefna Portúgal, Bretland og Spán. Svipaðar leiðir væri hægt að fara á Íslandi.

Í máli **Portúgal** hefði ANACOM greint á milli samkeppnissvæða og svæða þar sem ekki ríkti samkeppni. Sveitarfélag tilheyrði samkeppnissvæði ef 1) það væru a.m.k. tveir keppinautar MEO sem væru með meiri en 50% útbreiðslu næstu kynslóðar neta (ljósleiðari eða kapalkerfi) eða 2) að til staðar væri einn keppinautur MEO sem væri með meiri en 50% útbreiðslu næstu kynslóðar neta (ljósleiðari eða kapalkerfi) og smásöluhlutdeild MEO væri undir 50%. Um 56% íbúa Portúgal tilheyrðu því svæði þar sem samkeppni ríkti. Hægt væri að beita síðargreinda skilyrðinu á Íslandi, þar sem GR eða Tengir keppir við Mílu á heimtaugamarkaðnum.

Þá væri vísað til mál **Bretlands,** en Ofcom hefði í janúar 2020 birt samráðsskjal, sem bæri heitið *„Promoting investment and competition in fibre networks – Wholesale Fixed Telecoms Market Review 2021-2026“.* Varðandi heimtaugamarkað 3a væri fyrirhugað að aðgreina tvo landfræðilega markaði, þ.e. 1) markað þar sem nú þegar hefði átt sér stað einhver útbreiðsla fjarskiptaneta á viðskipalegum forsendum af hálfu keppinautar Openreach eða að slíkt yrði fjárhagslega hagkvæmt í framtíðinni og 2) markað þar sem ólíklegt væri að útbreiðsla keppinautar Openreach myndi eiga sér stað í framtíðinni á viðskiptalegum forsendum.

Ofcom tæki þannig vænta framtíðarþróun með í reikninginn, þ.e. byggði ekki á núverandi útbreiðslu neta eða markaðshlutdeildartölum, heldur einblíndi á reglusetningu sem styddi við þá stefnu sem mótuð hefði verið, þ.e. útbreiðslu háhraðaneta á samkeppnislegum forsendum. Slíkt hefði þegar raungerst á Íslandi, sbr. GR og Tengir. Aðstæður í Bretlandi væru um margt líkar aðstæðum á Íslandi, þar sem Openreach hefði verið aðskilið frá BT og starfaði aðeins á heildsölustigi undir strangri jafnræðiskvöð (EoI), ekki ósvipað sátt Símasamstæðunnar og SE.

Að lokum vísaði AM til máls **Spánar** frá 2016. Þar hefði CNMC á markaði 3a greint 66 sveitarfélög (35% af íbúum Spánar) þar sem samkeppni ríkti á markaði fyrir næstu kynslóðar net (ljósleiðari eða kapalkerfi). Þar þyrfti til a.m.k. þrjú net sem öll næðu yfir 20% útbreiðslu í sveitarfélagi. Þetta væri aðferð sem horfði til framtíðar, þar sem núverandi útbreiðsla gæti verið mjög lítil.

Á markaði 3b fyrir heimili hefði CNMC greint 758 símstöðvar (60% koparheimtauga) sem myndaði samkeppnismarkað. Um væri að ræða þær símstöðvar þar sem a.m.k. tveir keppinautar Telefonica hefðu a.m.k. 10% markaðshlutdeild í smásölu hver og hlutdeild Telefonica væri undir 50%.

Afstaða PFS

PFS vísar til svars stofnunarinnar hér næst að framan við athugasemd Mílu og tilvísun í ofangreint mál frá Portúgal frá 2016.

Varðandi mál Bretlands frá janúar 2020 er þar um að ræða samráðsskjal, þannig að þau áform eru ekki orðin að veruleika og ómögulegt að spá fyrir um hvort þau munu raungerast. Þá er Bretland ekki lengur aðili að ESB né hluti af EES-markaðnum. Ennfremur er staða ljósleiðaravæðingar í Bretlandi allt önnur og verri en hér á landi, þannig að samkeppnisaðstæður eru alls ekki sambærilegar. PFS kannast ekki við það að ríki á EES-

svæðinu hafi farið þá leið sem áform þessi kveða á um. Ekki er því hægt að líta á þetta sem fordæmi sem átt geti við hér á landi.

Varðandi mál Spánar þá er það þannig að þrjú net þarf til svo svæði verði aðgreind landfræðilega á markaði 3a. Er það í samræmi við það sem PFS hefur áður sagt, að engin fordæmi séu að finna í Evrópu þess efnis að tvö net hefðu dugað til slíkrar aðgreiningar á þeim markaði.

Míla sagði að varðandi það hvort svæði gæti talist búa við meiri samkeppni þá hefði PFS miðað við að þrjú nánar tilgreind skilyrði þyrftu að vera uppfyllt í viðkomandi sveitarfélagi, þ.e. 1) að til staðar væri ljósleiðaranet sem veitti Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem næði a.m.k. 75% útbreiðslu til lögheimila og fyrirtækja, 2) að markaðshlutdeild Símans væri undir 40% á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu og 3) að markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga væri undir 50%.

Míla benti á að krafa um 75% útbreiðslu annarra neta væri mjög ströng. Í Portúgal væri t.d. miðað við 50% útbreiðslu annars nets. Í Danmörku væri miðað við 75% útbreiðslu til heimila og væru fyrirtæki því undanskilin. Það þýddi augljóslega að útbreiðslukrafan þar væri í raun á bilinu 50-60% heimila og fyrirtækja.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá Mílu að í frummati sínu lagði PFS til ofangreind þrjú skilyrði á markaði 3a, en aðeins þau tvö fyrstnefndu á markaði 3b. Í kjölfar samráðs um frummatið og auka samráðs í kjölfarið leggur PFS til að fella niður þriðja skilyrðið á markaði 3a, þ.e. það er varðar tiltekna markaðshlutdeild Mílu, og að rýmka skilyrði númer 2 á báðum mörkuðum þannig að miðað yrði við 50% markaðshlutdeild Símans í stað 40%. Við það fjölgar sveitarfélögum sem heyra undir svæði með meiri samkeppni úr sex á markaði 3a og sjö á markaði 3b í sautján á báðum mörkuðum. Því næði það svæði í dag til sveitarfélaga sem um 70% landsmanna búa.

Í ljósi þess að hér á landi er aðeins miðað við tvö net, að neti Mílu meðtöldu, telur PFS ekki rétt að lækka það skilyrði að net keppinautar Mílu þurfi að hafa náð 75% útbreiðslu. PFS minnir á að í Evrópu hefur ávallt verið miðað við a.m.k. þrjú net á markaði 3a og mjög fá dæmi eru um að tvö net teljist fullnægjandi á markaði 3b.

Varðandi tilvitnun Mílu til danska fordæmisins, þá er PFS ekki sammála því að áhrifin séu eins og félagið nefnir. Útbreiðslan þarf að hafa náð til 75% heimila. Það að bæta við fyrirtækjum hér á landi sem nægir venjuleg heimilistenging getur ekki verið meira íþyngjandi að mati PFS, þar sem ljóst er að hátt hlutfall fyrirtækja hefur aðgang að ljósleiðaratengingu og fjarskiptafyrirtækin leggja jafnan mikla áherslu á að ljósleiðaravæða þau.

Míla sagði varðandi það, að miða kvaðir á Mílu m.a. við smásöluhlutdeild Símans, að Síminn væri sjálfstæður lögaðili og væri m.a. bundinn af ítarlegum skilyrðum frá SE. Miðað við þýðingu 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, þ.m.t. í ljósi stjórnsýslu- og dómaframkvæmdar, mætti búast við að Síminn myndi fara inn á önnur fjarskiptanet með þjónustu sína á líftíma greiningarinnar.

Míla teldi einnig mjög óeðlilegt að horfa til markaðshlutdeildar Símans á smásölumarkaði internetþjónustu við mat á markaðsstyrk Mílu á landfræðilegum hlutum heimtaugamarkaðar 3a, þar sem Míla væri klárlega með minnihluta heimtauga.

Í mörgum tilvikum innheimti Míla heimtaugagjald fyrir sveitarfélög sem óskuðu eftir því að Míla myndi sinna því. Væri það gert gegn lágmarksþóknun, almennt um 10% af gjaldinu. Það gæti m.ö.o. ekki talist til styrkleika Mílu á heimtaugamarkaði 3a á tilteknu svæði þegar Míla innheimti heimtaugaleigu til Símans fyrir eiganda kerfisins, sem gjaldfærði svo endanotandann um línugjald. Míla væri ekki eigandi ljósleiðarans og fengi aðeins lága þóknun fyrir að innheimta heimtaugaleiguna.

Afstaða PFS

Á meðan Míla er dótturfélag Símans telur PFS óhjákvæmilegt annað en að miða við tiltekna markaðshlutdeild Símans við val á svæðum til frekari greiningar, auk framangreinds viðmiðs um tiltekna útbreiðslu nets keppinautar Mílu. Að mati PFS skiptir þá ekki máli þótt Síminn sé sjálfstæður lögaðili, þar sem PFS lítur á Símann og Mílu sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Þá skiptir heldur ekki máli þótt Síminn sé undir skilyrðum frá SE í kjölfar sáttar Símasamstæðunnar og SE, þar sem þau skilyrði hafa ekki mikið vægi við val á svæðum til frekari landfræðilegrar greiningar í markaðsgreiningu þessari. Þá bendir PFS á að stofnunin hefur nú ákveðið að hækka viðmiðið varðandi markaðshlutdeild Símans í 50% úr 40%, sem fjölgar þeim sveitarfélögum verulega sem falla undir svæði með meiri samkeppni.

Þá telur PFS að ákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga hafi ekki þýðingu hér. Það að Síminn hefur nú samið um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR var meðal atriða sem PFS horfði til þegar ákveðið var að hækka ofangreind mörk úr 40% í 50%. Umræddur samningur getur einn og sér að mati PFS ekki réttlætt það að falla alfarið frá því að miða við tiltekna markaðshlutdeild Símans á tengdum smásölumarkaði. PFS telur að samkeppnisaðstæður þar sem Síminn er með yfir 50% markaðshlutdeild gefi ekki tilefni til að slaka neitt á kvöðum. Þá minnir PFS á að stofnunin hefur fallið frá því að miða við tiltekna markaðshlutdeild Mílu í greiningu þessari, en tekur fram að ekki er útilokað að það skilyrði verði notað í framtíðinni, t.d. ef Síminn myndi selja Mílu frá sér.

PFS fær ekki séð hvaða tilgangi sú athugasemd Mílu þjónar að í mörgum tilvikum innheimti Míla heimtaugagjald fyrir sveitarfélög sem óski eftir því og að það geti ekki talist til styrkleika Mílu á markaði 3a á tilteknu svæði þegar Míla innheimtir heimtaugaleigu af Símanum fyrir eiganda kerfisins, sem gjaldfæri svo endanotandann fyrir línugjald. Þá tók Míla fram að félagið sé ekki eigandi ljósleiðarans og fái aðeins lága þóknun fyrir að innheimta heimtaugaleiguna. Kvaðir munu eingöngu hvíla á ljósleiðaraheimtaugum í starfrækslu Mílu, og markaðshlutdeild er eingöngu reiknuð út frá því.

Míla sagði að skilyrðið um að markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga væri undir 50%, tæki ekki mið af því að vegna fámennis og hve byggðir væru dreifðar þá myndi markaðurinn ekki bera meira en tvö heimtauganet, þótt PFS viðurkenndi það raunar í greiningunni að svo væri raunin. Við slíkar aðstæður væri ljóst að annar aðilinn af tveimur yrði alltaf með yfir 50% markaðshlutdeild.

Raunar væri ljóst, að þessi krafa PFS um framangreind þrjú skilyrði, væri þess eðlis, og virtist jafnvel sett fram í þeim tilgangi, að búið væri svo um hnútana að samkeppnisaðstæður gætu nánast aldrei talist fyrir hendi. Stæðist þessi aðferðarfræði að mati Mílu ekki nánari skoðun.

Afstaða PFS

Í kjölfar innanlandssamráðs um frumdrögin og auka samráðs ákvað PFS að svo stöddu að falla frá því að miða val á sveitarfélögum sem féllu undir svæði með meiri samkeppni, og þar með vægari kvaðir, við tiltekna markaðshlutdeild á markaði 3a. Ekki var gert ráð fyrir slíku viðmiði á markaði 3b.

PFS hafnar því að þau viðmið sem PFS setti fram í frumdrögunum hefðu verið þess eðlis, eða sett fram í þeim tilgangi, að búa svo um hnútana að samkeppnisaðstæður gætu nánast aldrei verið með þeim hætti að tilefni væri til að afmarka landfræðilega markaði eða beita vægari kvöðum á tilteknum svæðum. Síðan frumdrögin voru lögð fram hefur PFS kynnt áform um að slaka nokkuð á umræddum viðmiðum, eins og áður greinir. Niðurstaða landfræðilegrar greiningar PFS að þessu sinni er þó sú að samkeppnisaðstæður milli svæðanna tveggja séu ekki nægilega ólíkar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, en PFS telur tilefni til að beita vægari kvöðum á því svæði þar sem meiri samkeppni er talin vera fyrir hendi.

Míla gerði athugasemd við að PFS skyldi ekki taka mið af líklegri þróun á líftíma greiningarinnar. Neðangreind mynd sýndi hvernig Míla teldi að markaðshlutdeild félagsins hefði þróast frá 2014 til 2019 á svæði GR og hvernig fyrirtækið teldi að hún myndi þróast næstu árin:

Eins og sjá mætti hefði markaðshlutdeild Mílu verið engin í ljósleiðurum á árinu 2014, en væri um 33% í dag, og gert væri ráð fyrir að hún yrði um 38% á árinu 2026. Markaðshlutdeild á kopar myndi þróast í öfuga átt, þ.e. hún hefði verið 67% árið 2014, væri um 19% í dag og færi í 0% árið 2026. Á myndinni sæist einnig að markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaði hefði verið um 67% í heild á árinu 2014, en væri um 49% í dag og yrði um 38% árið 2026. Míla teldi augljóst að GR væri markaðsráðandi á þjónustusvæði sínu, hvort sem horft væri til ljósleiðara eingöngu eða ljósleiðara og kopars saman.

Eins og sjá mætti af neðangreindri mynd þá stefndi í að markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaði yrði komin vel undir 40% í þeim sveitarfélögum sem Tengir byði þjónustu sína:

Afstaða PFS

PFS hafnar því að alfarið að hafa ekki freistað þess að spá fyrir um líklega þróun markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar í frumdrögum sínum. Í kjölfar innanlandssamráðs aflaði PFS ítarlegri gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum með það í huga að freista þess að spá fyrir um líklega þróun með traustari hætti. PFS hefur því uppfært spá sína í uppfærðum drögum (viðauki A), auk þess sem PFS hefur hér að framan svarað ýmsum athugasemdum Símasamstæðunnar er varða þetta atriði. Kom þar fram að PFS gerði ráð fyrir því að markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum yrði áfram vel yfir 50% á báðum umræddum mörkuðum í lok líftíma greiningarinnar, þ.e. í árslok 2023. Vísast til þeirrar umfjöllunar, sem og til kafla 6 og 7 í viðauka C.

Erfiðast reyndist að fá nákvæmar útbreiðsluspár frá Mílu, sem geta haft veruleg áhrif á þróun markaðshlutdeilda á viðkomandi heildsölumörkuðum, en félagið gat aðeins, í október 2020, veitt stofnuninni tölulegar upplýsingar um áformað fjármagn sem félagið hygðist nýta til ljósleiðarauppbyggingar á næstu árum, en ekki áætlaðar fjöldatölur, hvað þá sundurliðaðar fjöldatölur eftir einstökum sveitarfélögum. Í raun gat Míla ekki einu sinni veitt PFS þessar upplýsingar fyrir árið 2021, en PFS hafði ekki borist umræddar upplýsingar í lok apríl 2021, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir þar um. Gerir þetta það að verkum, ásamt fjölmörgum öðrum óvissuatriðum, að spár PFS um þróun markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar á viðkomandi heildsölumörkuðum geta ekki verið mjög nákvæmar og ekki betri en þær upplýsingar sem stofnunin fær í hendur.

PFS tekur ekki undir þær tölur sem Míla teflir fram í athugasemd um markaðshlutdeildir í dag, markaðshlutdeildir í fortíðinni eða í spám Mílu. PFS ítrekar að líftími þessarar greiningar er ekki til ársloka 2026, eins og Míla virðist gera ráð fyrir. PFS gerir ekki ráð fyrir að líftími greiningarinnar verði lengri en 3 ár, jafnvel styttri ef miklar sviptingar verða á viðkomandi

heildsölumarkaði og/eða tengdum smásölumarkaði, sem ekki er ólíklegt eins og áður hefur komið fram.

Míla segir að markaðshlutdeild félagsins á heimtaugamarkaði hefði verið 67% samanlagt í kopar- og ljósleiðaratengingum á starfssvæði GR á árinu 2014 og væri 49% í dag. PFS hefur ekki upplýsingar um markaðshlutdeild Mílu á starfssvæði GR á árinu 2014, enda hefur PFS ekki talið að það svæði myndaði sérstakan landfræðilegan markað. Hins vegar getur PFS staðfest að markaðshlutdeild Mílu á starfssvæði GR í árslok 2020 hafi verið [...]% á viðkomandi markaði. Markaðshlutdeild Mílu var 83% í árslok 2013 á heimtaugamarkaði á landsvísu. Markaðshlutdeildin á bitastraumsmarkaði var 65% á þeim tíma. Í árslok 2020 var markaðshlutdeild Mílu komin niður í 57% á báðum mörkuðum. Þetta er þróunin á 7 ára tímabili, á sama tíma og aðilar á borð við GR og Tengi stóðu í umfangsmikilli ljósleiðaraútbreiðslu á sínum svæðum, sem ekki er reiknað með að verði jafn umfangsmikil á næstu árum og verið hefur á síðustu árum.

Míla hefur einnig á líftíma gildandi greiningar staðið fyrir hraðri og öflugri ljósleiðaraútbreiðslu, sér í lagi frá árinu 2016. Samkvæmt upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum mun Míla standa fyrir mun meiri ljósleiðaraútbreiðslu á líftíma þessarar greiningar en GR og Tengir, og því mun verulega draga saman með fjölda ljósleiðara hjá Mílu annars vegar og samanlögðum fjölda keppinauta félagsins hins vegar á líftíma greiningarinnar og er líklegt að munurinn verði í lok líftíma greiningarinnar í raun óverulegur.

Að ofangreindu virtu telur PFS afar ólíklegt að markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a verði komin niður í 38% í heimtaugamarkaði (kopar og ljósleiðari) á starfssvæði GR á árinu 2026, en PFS ítrekar enn og aftur að PFS lítur ekki svo á að það sé sérstakur aðgreindur markaður. Eins og fram kemur hér að ofan telur PFS ekkert benda til annars en að markaðshlutdeild Mílu verði yfir 50% í lok líftíma greiningar þessarar í árslok 2023. Þá er heldur ekki útilokað að markaðshlutdeild Mílu kunni að aukast á líftíma greiningarinnar frá því sem nú er, t.a.m. ef stórir viðskiptavinir sem eru að meginstefnu til á neti GR í dag færðu sig í meira mæli eða jafnvel alfarið yfir á net Mílu. Samkvæmt upplýsingum sem PFS hefur aflað frá markaðsaðilum er slíkt ekki útilokað.

Þá segir Míla að markaðshlutdeild Mílu í ljósleiðara sé 33% í dag á starfssvæði GR. Við árslok 2020 var hún [...]% á starfssvæði GR og 32% á landsvísu, og reikna má með að sú hlutdeild aukist á líftíma greiningarinnar, m.a. vegna mikillar fjárfestingar Mílu á undanförnum árum og misserum í ljósleiðarauppbyggingu, áformum um kröftuga áframhaldandi slíka uppbyggingu, þeirrar leitni sem hefur verið í gangi varðandi fjölgun á ljósleiðaratengingum á kostnað kopartenginga og ef stórir þjónustuveitendur færi sig í auknum mæli af neti GR yfir á net Mílu. PFS tekur þó fram að það er niðurstaða stofnunarinnar að ennþá sé staðganga á milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga og því er það heildar markaðshlutdeildin á þessum tæknileiðum sem máli skiptir hér.

Þá er ekki rétt að markaðshlutdeildin í kopar sé aðeins 19% á starfssvæði GR í dag. Hið rétta er að hlutfall koparheimtauga af heildar heimtaugum var 36% í árslok 2020 á landsvísu og 28% á starfssvæði GR. Á árinu 2018 fór fjöldi tenginga á ljósleiðara í fyrsta sinn fram úr fjölda tenginga á kopar, sbr. neðangreinda mynd:

Í ljósi upplýsinga um útbreiðsluáform fjarskiptafyrirtækja út líftíma þessarar greiningar, sem áætluð er í árslok 2023, telur PFS að áfram muni draga í sundur milli ofangreindra tæknilausna. PFS telur þó ekki líklegt að það gerist á eins miklum hraða og á undanförnum árum, m.a. vegna fremur hóflegra ljósleiðaraútbreiðsluáforma aðila á borð við GR, Tengis, Snerpu og Austurljóss, og þeirrar staðreyndar að megin krafturinn í niðurlagningu koparkerfis Mílu verður að loknum líftíma þessarar greiningar og að Míla muni fyrst og fremst loka koparkerfum á líftíma greiningarinnar þar sem félagið er sjálft komið með ljósleiðara. PFS gerir ráð fyrir að hlutfallið gæti verið komið í 75-80% í ljósleiðara á landsvísu á móti 20-25% í kopar í árslok 2023.

Míla segir augljóst að GR sé í markaðsráðandi stöðu á starfssvæði sínu, hvort sem horft væri til ljósleiðra eingöngu eða ljósleiðara og kopars saman. Eins og áður greinir telur PFS að staðganga sé milli kopars og ljósleiðara. Því er það heildar markaðshlutdeild í kopar og ljósleiðara sem máli skiptir hér. PFS hefur einnig komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að afmarka landfræðilega markaði og því er það markaðshlutdeildin á landsvísu sem máli skiptir. Í árslok 2020 var markaðshlutdeild Mílu 57% á viðkomandi markaði á landsvísu. Þess má þó geta að markaðshlutdeild GR var 36% og Tengis 5% á sama tíma. Markaðshlutdeild Mílu var svo 57% á markaði 3b á landsvísu. Auk augljósra vísbendinga sem markaðshlutdeildartölur gefa til kynna eru fjölmörg önnur atriði sem benda til sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi mörkuðum, en nánari grein er gerð fyrir þeim atriðum í köflum 8 og 9 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Það er niðurstaða PFS að GR sé ekki í markaðsráðandi stöðu á markaði 3a eða 3b hér á landi, heldur Míla.

Míla vísaði til kafla 4 í skýrslu Analysys Mason (AM) frá 1. júlí 2020. Þar kæmi m.a. fram að PFS hefði ekki með fullnægjandi hætti skoðað að skipta landinu í svæði þar sem samkeppnisaðstæður á ljósleiðaramarkaði væru verulega ólíkar og myndu verða það áfram.

Fyrir hendi væru tvö ljósleiðaranet á svæðum þar sem u.þ.b. 40-55% þjóðarinnar byggi. Þessi samkeppni hefði nú þegar leitt til mikillar útbreiðslu á þessum svæðum, mikils hraða, lágs verðs til endanotenda og hárrar upptöku þjónustunnar, án neins konar verðkvaða á umrædd net. Þetta væri jákvæð útkoma fyrir íbúa hér á landi og eitthvað sem ætti að hvetja til. Tækifæri væri til að leyfa samkeppninni að þrífast fyrir þennan stóra hluta landsmanna, sem gæti leitt til þess að Ísland yrði í fararbroddi í heiminum í háhraðatengingum. Líklegt væri að koparkerfinu yrði lokað á þessum svæðum þegar fram liðu stundir.

Fyrir önnur 30-35% af þjóðinni myndi eitt ljósleiðaranet verða í boði, sem gæti verið í eigu GR, Mílu, Tengis eða sveitarfélags. Á slíkum svæðum myndi í reynd ríkja einokun af hálfu hins staðbundna netrekanda á annað hvort markaði 3a (t.d. þar sem viðkomandi aðili leigði svartan ljósleiðara) eða á markaði 3b (ef bitastraumur væri aðeins í boði, sbr. t.d. GR). Þessi staðbundni aðili myndi njóta mjög hárrar markaðshlutdeildar og gæti haft umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknu svæði eða svæðum, þó svo að þeir aðilar sem notið hefðu ríkisstyrkja myndu bjóða aðgang. Aðilinn með slíka staðbundna einokun myndi vanalega ekki vera Míla, þar sem GR og Tengir hefðu samanlagt mun meiri ljósleiðaraútbreiðslu en Míla. Koparnetinu myndi verða lokað á mörgum slíkum svæðum. Ef ekki myndi það ekki leggja samkeppnisþrýsting á ljósleiðaraaðilann.

Afstaða PFS

AM segir að PFS hefði ekki með fullnægjandi hætti skoðað að skipta landinu í svæði þar sem samkeppnisaðstæður á ljósleiðaramarkaði væru verulega ólíkar og myndu verða það áfram. Þarna gefur AM sér það að ekki sé lengur til staðar staðganga milli kopars og ljósleiðara, en eins og PFS hefur margoft nefnt er stofnunin ósammála því. Vísast til kafla 3 og 4 hér að framan, sömu kafla í uppfærðri greiningu (viðauka A) og viðauka C, því til stuðnings. PFS rannsakaði þvert á móti með ítarlegum hætti hvort tilefni væri til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumörkuðum, miðað við að staðganga milli kopars og ljósleiðara sé fyrir hendi, en komst að þeirri niðurstöðu að samkeppnisaðstæður milli svæða væru ekki nægilega ólíkar til að réttlæta slíkt. Þá telur PFS að þróun ljósleiðaraneta á líftíma greiningarinnar verði á þann hátt að mesta fjölgunin verði hjá Mílu og að verulega muni draga saman með ljósleiðaraneti Mílu og ljósleiðaranetum keppinautanna.

AM vísar til þess að innviðasamkeppni hefði leitt til mikillar útbreiðslu ljósleiðaraneta og hárrar upptöku á þeim, án neins konar verðkvaða á umrædd net. Það væri eitthvað sem PFS ætti áfram að hvetja til.

PFS bendir á að í síðustu greiningu hefði ljósleiðaravæðing Mílu vart verið hafin, sem hafi verið ein megin ástæða þess að PFS hefði sleppt því að leggja verðkvöð á ljósleiðara Mílu. Í árslok 2020 hafði Míla lagt ljósleiðara til a.m.k. um 77.000 rýma (heimili og fyrirtæki) af 163.000 rýmum á landsvísu. Einnig hefur Míla sagt net sitt ná til 92.000 heimila og fyrirtækja en getur ekki heimfært allar tengingar á heimili og fyrirtæki. Í fjárfestakynningu fyrir 2. ársfjórðung 2021 er fullyrt að ljósleiðaranet Mílu hafi náð til 100.000 heimila á ársfjórðungnum. Eins og fyrr greinir er væntanlega um töluverða vantalningu að ræða og líklegt er að talan hafi verið um eða yfir 90.000 heimili á þessum tímapunkti. Eins og áður greinir reiknar PFS með því að mesta útbreiðslan á líftíma greiningarinnar verði af hálfu Mílu. Vegna ofangreindra staðreynda og í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem PFS greindi á viðkomandi heildsölumörkuðum taldi PFS ekki

stætt á öðru en að kveða á um kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu á ljósleiðurum í frummati sínu. Þar lagði PFS til að lögð yrði kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu. Í kjölfar samráðs um frumdrögin og auka samráðs taldi PFS réttara að leggja ERT kvöð á Mílu, eins og nánar er rökstutt í köflum 10 og 11 um kvaðir hér síðar, í sömu köflum uppfærðrar greiningar (viðauki A) og í viðauka C.

Þá segir AM að fyrir um 30-35% þjóðarinnar muni aðeins eitt ljósleiðarnet verða í boði, sem yrði ekki í öllum tilvikum í eigum Mílu. Þar myndi einokun ríkja. Í ljósi þess að PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að staðganga ríki ennþá milli kopars og ljósleiðara, telur PFS að ekki muni ríkja einokun á svæðum þar sem keppinautar Mílu eru eða verða með ljósleiðara en Míla ekki á líftíma greiningarinnar svo neinu nemi. Míla hefur þar koparnet, en PFS telur ekki líklegt að Míla muni loka þeim að einhverju marki á líftíma greiningarinnar, heldur fyrst og fremst koparnetum þar sem félagið sjálft er komið með ljósleiðaranet. Það yrði þá að mati PFS aðeins á mjög fámennum og dreifbýlum svæðum, sem hafa ekki áhrif á stóru mynd þessarar markaðsgreiningar. Hins vegar mun ríkja einokun á svæðum þar sem enginn annar aðili en Míla rekur ljósleiðaranet.

Míla vísaði til málsgreinar 557 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að í stað þess að leggjast í ítarlegt og tímafrekt mat á samkeppnisaðstæðum í sérhverju sveitarfélagi hér á landi, sem væru 72 talsins, teldi PFS það gagnlegri og meira viðeigandi aðferð að skilgreina skýr viðmið varðandi það hvernig svæðin skyldu flokkast, þ.e. annars vegar í svæði með lítilli sem engri samkeppni og hins vegar í svæði með meiri samkeppni. Miðað við aðstæður hér á landi teldi PFS mikilvægt að byggja slíka flokkun á fleiri en einu viðmiði. Í samræmi við sameiginlega afstöðu BEREC frá 2014 teldi PFS að ekki ætti að skipta máli hvort um starfssvæði GR eða Tengis væri að ræða og að unnt væri að flokka sveitarfélög saman ef samkeppnisaðstæður væru einsleitar milli viðkomandi sveitarfélaga.

Míla sagðist vera ósammála því að það ætti ekki að skipta máli hvort um starfssvæði GR eða Tengis væri að ræða. Míla benti á að GR væri 100% í eigu opinbers aðila og Tengir að hluta.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að sveitarfélög landsins eru nú orðin 69 talsins, eftir að fjögur sveitarfélög á Austurlandi, þ.e. Fljótsdalshérað, Seyðisfjarðarkaupstaður, Djúpavogshreppur og Borgarfjarðarhreppur, sameinuðust í Múlaþing vorið 2020.

Míla telur að PFS hefði fremur átt að miða svæði til landfræðilegrar greiningar við starfssvæði GR og Tengis, en að skilgreina tiltekin viðmið. PFS hefur hér að framan, þar sem fjallað var um val á svæðum til nánari greiningar, rökstutt aðferðarfræði sína og vísast til þess. PFS ítrekar að samkeppnisaðstæður innan starfssvæðis GR og innan starfssvæðis Tengis hefðu ekki verið nægilega einsleitar til að unnt hefði verið að fara þá leið sem Míla leggur til. Þá bendir PFS á að eftir þær breytingar sem PFS áformaði á viðmiðunum í auka samráðsskjalinu, fellur langstærsti hluti starfssvæðis GR undir svæði með meiri samkeppni. Ennfremur hefur eignarhald GR og Tengis ekki áhrif á þá aðferðarfræði sem valin er þegar ákveðið er hvaða viðmið eru mest viðeigandi við val á svæðum til nánari greiningar.

Míla vísaði til málsgreinar 562 í frumdrögunum, þar sem grein var gerð fyrir þeim þremur viðmiðum sem PFS hugðist miða við í tengslum við ákvörðun á svæðum með meiri samkeppni á markaði 3a.

Míla sagðist ekki skilja hvers vegna PFS veldi að miða við ströngustu skilyrði sem fyrirfyndust innan Evrópu. Mörg lönd miðuðu við 50% þegar kæmi að markaðshlutdeild tengds smásala.

Afstaða PFS
PFS bendir á að stofnunin hefur í kjölfar samráðs um frumdrögin og auka samráðs ákveðið að hækka viðmiðunarhlutfall vegna markaðshlutdeildar Símans úr 40% í 50%. Þá hyggst PFS falla frá því að miða við tiltekna markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a, en ekki var gert ráð fyrir slíku skilyrði á markaði 3b í frummatinu. PFS hafnar því alfarið að PFS miði við ströngustu skilyrði sem fyrirfinnast í Evrópu. Mörg ríki í Evrópu miða t.d. við 40% markaðshlutdeild í smásölu. En þar sem hér á landi er almennt aðeins um að ræða einn keppinaut Mílu á hverju svæði, þar sem einhver slíkur aðili er á annað borð til staðar, telur PFS mikilvægt að miða við töluvert hátt útbreiðsluhlutfall nets annars aðila en Mílu, eða 75%.

Míla vísaði til málsgreinar 564 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þegar þessi þrjú atriði væru lögð saman kæmi fram að sveitarfélögin Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbær, Skútustaðahreppur, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur og Tjörneshreppur væru þau þar sem öll þrjú skilyrðin væru uppfyllt.

Ef póstnúmer væru notuð fyrir umrædd skilyrði, ásamt réttum frumgögnum um útbreiðslu ljósleiðaraneta, yrði niðurstaða þessa prófsins mikið breytt. Væri til viðbótar tekið tillit til niðurlagningar PSTN, kopars og fyrirliggjandi samninga sveitarfélaga við íslenska ríkið um ljósleiðaravæðingu myndi fjölga enn meira í hópnum. Loks ef framsýni um þróun á líftíma greiningar væri beitt yrði fjölgunin enn meiri.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrri svara og ítarlegs rökstuðnings hér að framan varðandi það hvers vegna PFS telur að sveitafélagamörk séu meira viðeigandi og heppilegri viðmið fyrir hina landfræðilegu greiningu.

PFS getur tekið undir það að niðurstaða prófsins hefði e.t.v. eðli málsins samkvæmt orðið nokkuð önnur ef póstnúmer hefðu verið notuð en sveitarfélagamörk. Póstnúmer og sveitafélagamörk fara ekki saman nema að takmörkuðu leyti, enda eru póstnúmer mun fleiri en sveitafélögin. Væntanlega hefðu fleiri mjög fámenn og dreifbýl póstnúmer uppfyllt 75% útbreiðslukröfu annars nets en Mílu. Hins vegar er það svo að markaðshlutdeild Símans er almennt mjög há í dreifbýlinu og á langflestum stöðum yfir 50%. Nánar tiltekið er Síminn með yfir 50% markaðshlutdeild í smásölu í 48 sveitarfélögum af 69 landsins, og að meðaltali vel yfir 60%. Því getur PFS ekki fallist á það með Mílu að slík aðferðarfræði við val á svæðum hefði breytt miklu fyrir endanlega niðurstöðu.

Í kjölfar samráðs um frumdrögin og auka samráðs hefur PFS ákveðið að endurskoða lista yfir sveitarfélög sem falla undir svæðið með meiri samkeppni og gera það árlega á líftíma greiningarinnar. Þannig verður innbyggt í aðferðarfræðina að taka þróunina á viðkomandi

heildsölumörkuðum með í reikninginn. T.d. er mjög erfitt fyrir PFS að spá fyrir um það hvaða áhrif niðurlagning Símans á PSTN talsímakerfinu og niðurlagning Mílu á koparheimtaugum muni hafa á líftíma greiningarinnar. T.a.m. eru nýbirt áform Mílu um niðurlagningu á koparkerfi félagsins mjög almenn og ná til næstu 10 ára, auk þess sem Míla tekur sjálf fram að áætlunin sé mikilli óvissu háð. Þá hefur Míla upplýst PFS um að í kjölfar yfirfærslu tiltekinna eigna og reksturs frá Símanum til Mílu um áramótin 2020/2021. Því telur PFS meira viðeigandi að viðhafa slíka innbyggða árlega endurskoðun á lista yfir sveitarfélög sem falla undir vægari kvaðir, en að freista þess að spá fyrir um hina ýmsa þróun á næstu árum með nægilegri vissu, án þess að hafa til þess nægilega traust gögn, m.a. frá Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 566 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að staða Mílu væri almennt mjög sterk á svæðum utan umræddra sex sveitarfélaga, þ.e. yfir 50% og allt upp í 100% hlutdeild. Staða Mílu væri ennfremur nokkuð sterk innan þessara sex sveitarfélaga. Markaðshlutdeild Mílu væri um [...]% á starfssvæði GR öllu og [...]% á starfssvæði Tengis. Á landinu öllu væri markaðshlutdeild Mílu svo 63% á viðkomandi markaði.

Míla teldi að PFS væri ekki að greina markaðinn rétt samkvæmt leiðbeiningum um framkvæmd slíkra greininga. Míla teldi að grundvallarreglan væri að skoða þróun á markaðinum á líftíma viðkomandi greiningar, en horfa ekki bara til baka eða taka stöðumynd af markaðinum. Þannig tæki PFS ekkert tillit til þess að á þessum árum myndi fara fram útskipting á stærstum hluta koparkerfisins og einnig áætlaði Síminn að loka PSTN talsímakerfinu á fyrsta ársfjórðungi 2021. Við það myndu um [...] heimtaugar hverfa úr heimtaugakerfi Mílu. Ekki væri ólíklegt að Vodafone myndi einnig leggja niður PSTN kerfi sitt á líftíma greiningarinnar sem þýddi um [...] heimtaugar til viðbótar. Þannig myndi fækka um 20.000 koparheimtaugar á næstu 1-2 árum. PFS tæki ekki tillit til þessara breytinga sem myndu þýða verulegt tekjutap fyrir Símasamstæðuna og lækka markaðshlut Mílu verulega á heimtaugamarkaði. Þannig yrði Míla ekki með heimtaugakerfi á stórum hluta landsins.

Afstaða PFS

Eins og áður hefur komið fram hefur PFS, að svo stöddu, fallið frá því að miða við 50% markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a, en ekki var um slíkt viðmið að ræða á markaði 3b í frummatinu. Nú verður aðeins miðað við tiltekna útbreiðslu ljósleiðaraneta keppinauta Mílu og tiltekna markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði.

Þá ítrekar PFS að í kjölfar auka samráðs ákvað PFS að uppfæra árlega lista yfir sveitarfélög þau sem falla undir svæði með meiri samkeppni, og þar með vægari kvaðir. Þannig mun raunveruleg þróun á viðkomandi mörkuðum með beinum og reglubundnum hætti verða tekin með í reikninginn hvað þetta varðar. PFS telur það traustari aðferð en treysta á spá um líklega þróun á næstu 3 árum, en slíkar spár eru ýmsum takmörkunum háðar og geta aldrei verið nákvæmari en þær upplýsingar sem PFS fær frá fjarskiptafyrirtækjunum. Hinar ýmsu upplýsingar sem PFS hefur að undanförnu aflað frá Mílu, t.d. um niðurlagningu koparkerfisins og áform um ljósleiðaraútbreiðslu á næstu árum er mjög almennar og fremur ónákvæmar og lítt sundurliðaðar eftir sveitarfélögum.

Míla vísaði til málsgreinar 570 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að það væri niðurstaða PFS að einsýnt þætti að virk samkeppni væri ekki ríkjandi á umræddum smásölumarkaði,

þrátt fyrir þær kvaðir sem hvíldu á Mílu samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014 á heildsölumörkuðum fyrir heimtaugar og bitastraumsaðgang og að staðan á umræddum smásölumarkaði væri eflaust verri ef ekki væri fyrir umræddar heildsölukvaðir.

Míla sagði að á tímabilinu hefði verið í gildi sátt milli SE og Símasamstæðunnar um aðskilnað félaganna. Aðskilnaðurinn ætti að tryggja jafna samkeppnisstöðu og fullt jafnræði að öllum heildsöluafurðum Mílu. Fullyrðing PFS virtist ekki gera ráð fyrir tilvist umræddrar sáttar og áhrif hennar á markað væri ókönnuð og m.a.s. virtist gert ráð fyrir að hún skipti engu máli.

Afstaða PFS

Umrædd sátt Símasamstæðunnar og SE breytir því ekki að ekki ríkir virk samkeppni á umræddum smásölumarkaði. Síminn var í árslok 2020 með yfir 46% markaðshlutdeild og hefur hún nánast ekkert breyst síðan í árslok 2016 og í raun mjög lítið á líftíma gildandi greiningar frá árinu 2014. Samningur Símans og GR frá júlí 2020 gæti hæglega fleytt Símanum yfir 50% mörkin á líftíma greiningarinnar. Fyrir utan háa markaðshlutdeild Símans eru fjölmörg önnur atriði sem benda til markaðsráðandi stöðu Símans, eins og lóðrétt samþætting við Mílu, sem er langstærsti aðilinn á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Sú aðgreining sem er á milli Símans og Mílu og sú jafnræðiskvöð sem Míla vísar til, og er að finna í umræddri sátt, hefur augljóslega ekki breytt stöðunni neitt svo heitið getur. Þá er SE með til rannsóknar hvort Síminn hafi brotið gegn umræddri sátt, og taldi svo reyndar vera í ákvörðun sinni í máli er varðar Enska boltann, sbr. ákvörðun SE nr. 25/2020. Samkvæmt upplýsingum PFS er SE að rannsaka fleiri þætti er gætu varðað brot á umræddri sátt og jafnvel misnotkun á markaðsráðandi stöðu. PFS fjallar víða í greiningu sinni um umrædda sátt og hefur ekki gefið í skyn að hún sé ekki til staðar. En PFS ítrekar að hún hefur ekki breytt stöðunni á umræddum smásölumarkaði neitt svo heitið geti eða leitt til þess að þar ríki virk samkeppni.

Míla vísaði til málsgreinar 574 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að samkvæmt kafla 6.5 í frumdrögunum væri ekki hægt að greina neinn mun á verðstefnu Símans né keppinauta félagsins á smásölustiginu eftir landssvæðum. Það sama væri uppi á teningnum varðandi gæði tenginga, þjónustuframboð, markaðsstefnu og eðli eftirspurnar. Því væri það niðurstaða PFS að ekki væri verulegur munur á samkeppnisaðstæðum á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu hér á landi eftir landssvæðum og því væri landfræðilegi markaðurinn landið allt á honum.

Míla vakti athygli á því að þegar PFS fjallaði um verð og verðstefnu, þá virtist stofnuninni hafa yfirsést að taka tillit til þeirra stofn- og tengigjalda sem væru mjög breytileg milli svæða. Á þjónustusvæði GR byði Míla lagningu innanhússlagnar á ljósleiðara ásamt uppsetningu á þremur tækjum á heimilinu án endurgjalds. Utan þjónustusvæðis GR gjaldfærði Míla fyrir eftirfarandi sem væri innifalið á GR svæðum: Innanhússlagnir skv. tímagjaldi, uppsetningu á búnaði og stofngjald að upphæð 3.166 kr. Míla vissi að fjarskiptafyrirtækin í smásölu gjaldfærðu ekki heldur fyrir innanhússlögn og uppsetningar á GR svæðum á meðan flest þeirra gjaldfærðu fyrir þau tengi- og stofngjöld sem Míla gjaldfærði utan GR svæða. Það væri því firra að halda því fram að enginn verðmunur væri á þjónustunni á milli svæða á landinu.

Afstaða PFS
Varðandi meintan verðmun á umræddum smásölumarkaði vísar PFS til ítarlegra svara við athugasemdum Mílu í kafla 6.5.5 hér að framan og sama kafla í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Míla vísaði til málsgreinar 576 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að fyrsta atriðið sem PFS skoðaði væri hvort aðgangshindranir væru mögulega mismunandi milli svæða. Þar hefði m.a. komið fram að ályktá mætti sem svo að aðgangshindranir fyrir nýja aðila á viðkomandi markaði væru umtalsvert meiri á landsbyggðinni en í þéttbýlinu, bæði hvað varðaði minni möguleika á nýtingu stærðarhagkvæmni við uppbyggingu neta, en einnig hvað varðaði kostnað við stofnlínusambönd til að veita þjónustu um svæðið. Þó bæri að geta þess að dreifbýlustu svæðin hefðu verið ljósleiðaravædd af fjölda sveitarfélaga, oftast með opinberum styrkjum. Míla hefði þó verið að kaupa upp eða leiga slík staðbundin net í stórum stíl á síðustu misserum og búast mætti við því að sú þróun héldi áfram.

Míla sagði að hér mætti greina misskilning að hálfu PFS um stofnlínusambönd og áhrif þeirra á uppbyggingu aðgangsneta. Þá væru kaup og leiga Mílu á sveitanetum mjög lítill hluti lagðra neta og þessi lýsing væri því ekki rétt. Virtist þessi ályktun PFS ekki byggð á neinum raunverulegum gögnum.

Afstaða PFS
Erfitt er fyrir PFS að átta sig á því í hverju meintur misskilningur PFS á að felast að því er varðar stofnlínusambönd og áhrif þeirra á uppbyggingu aðgangsneta. Aðili á borð við GR hefur gefið það út að hár kostnaður við stofnlínusambönd sé helsta fyrirstaða þess að félagið ráðist í uppbyggingu út fyrir núverandi starfssvæði félagsins. PFS hefur fengið sambærilegar umkvartanir frá fleiri aðilum, eins og t.d. Nova og Snerpu. Stofnlínusambönd heyra að vísu undir annan heildsölumarkað, þ.e. markað 14/2004, sem nú er til greiningar hjá PFS. Samkvæmt síðustu ákvörðun PFS á þeim markaði frá 2015 var Míla útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði.

PFS lítur ekki svo á að kaup, langtímaleiga eða lagning Mílu á sveitanetum gegn ríkisstyrk sé mjög lítill hluti lagðra sveitaneta, en ef Míla á við að þetta sé lítill hluti af lögðum ljósleiðaranetum í heild sinni er það rétt. Ennfremur býst PFS við því að slík kaup, langtímaleigusamningar eða lagning Mílu á fleiri sveitanetum gegn ríkisstyrk geti haldið áfram á líftíma greiningarinnar.

Míla vísaði til málsgreinar 580 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS hefði safnað upplýsingum um smásölu- og heildsöluhlutdeildir og útbreiðslu neta eftir sveitarfélögum miðað 1. júní 2018, 1. janúar 2019 og 1. júní 2019. Beðið væri talna um stöðuna þann 1. janúar 2020.

Míla taldi að PFS hefði skoðað allt of stutt tímabil og að það lýsti þróun markaðarins ekki vel. Réttast hefði verið að skoða þróunina frá árinu 2014 þegar núverandi markaðsgreining hefði tekið gildi og gera spá um hana á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS
PFS aflaði fyrst upplýsinga um smásölu- og heildsöluhlutdeildir eftir sveitarfélögum fyrir mitt ár 2018, síðan fyrir 31. desember 2018 og þá fyrir mitt ár 2019. Eftir að frumatið fór í samráð þann 30. apríl 2020 bárust svo upplýsingar fyrir 31. desember 2019 og nú nýlega bárust PFS tölur fyrir árslok 2020. PFS hefur nú uppfært tölfræði greiningarinnar miðað við síðastgreindan tímapunkt. PFS mun svo árlega afla upplýsinga eftir sveitarfélögum miðað við hver áramót, næst fljótlega á árinu 2022 fyrir árslok 2021.

Eflaust væri gott fyrir PFS að hafa slíkar upplýsingar lengra aftur í tímann undir höndum en fyrir mitt ár 2018, en miðað við hvað slík upplýsingaöflun hefur verið tímafrek og virðist vera mikið íþyngjandi fyrir flesta markaðsaðila, þá taldi PFS ekki forsvaranlegt og ekki í samræmi við meðalhóf að óska eftir slíkum upplýsingum afturvirkt mörg ár aftur í tímann. PFS telur að þær upplýsingar sem PFS hefur undir höndum séu fullnægjandi til að komast að réttri niðurstöðu í markaðsgreiningu þessari. PFS fær ekki séð hvernig eldri upplýsingar hefðu getað breytt niðurstöðunni.

Míla vísaði til málsgreinar 582 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að markaðshlutdeildir hefðu ekki breyst verulega á ofangreindum tímapunktum á smásölu- eða heildsölustigi. PFS reiknaði ekki með því að veruleg breyting yrði á líftíma greiningarinnar í því sambandi.

Míla sagði það vera fullkomlega óljóst hvernig PFS hefði komist að þessari niðurstöðu í ljósi þess að félagið hefði misst á 20 prósentustig á landsvísu á markaði 3a frá síðustu greiningu. Að sama skapi hefði félagið misst allt að 65% heimtauga í sveitarfélögum á starfssvæði GR. Niðurstaða PFS væri því óskiljanleg og virtist ekki studd neinum gögnum.

Afstaða PFS
Að mati PFS er niðurstaða PFS alls ekki óskiljanleg. Um ítarlega greiningu er að ræða sem er vel rökstudd. Að sjálfsögðu er það heldur ekki rétt að niðurstaðan sé ekki studd neinum gögnum. Hún er einmitt studd mjög ítarlegum gögnum, m.a. tölulegum upplýsingum fyrir fimm tímapunkta, brotið niður á sveitarfélög. Eftir að frummatið fór í samráð hefur PFS ennfremur aflað frekari gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum og m.a. látið vinna fyrir sig neytendakönnun. Að mati PFS dæma athugasemdir sem þessar sig sjálfar.

PFS sér ekki hvernig það á að vera óljóst hvernig PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki með tæplega 60% markaðshlutdeild skuli teljast með umtalsverðan markaðsstyrk. Jafnvel þótt félagið hafi misst um 25 prósentustiga hlutdeild á 7 ára tímabili. Það gerir 3-4 lækkun á ári. Míla var með gríðarlega háa markaðshlutdeild, eða 83%, í árslok 2013 á markaði 3a, en var komin í 57% í árslok 2020. Þá má geta þess að markaðshlutdeild Mílu á markaði 3b hefur aðeins lækkað um örfá prósentustig á þessu sama tímabili, eða úr 65% í 57%.

Þó finna megi eitt lítið sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu, þar sem markaðshlutdeild Mílu er í kringum 35%, var meðal markaðshlutdeild Mílu á landinu öllu um 57% í árslok 2020. Ofangreint sveitarfélag, Seltjarnarnes, sem er lítið sveitarfélag á höfuðborgarsvæðinu með um 2% íbúa höfuðborgarsvæðisins[11], er einstakt að því leyti að GR lauk ljósleiðaravæðingu þess fyrir vel ríflega 10 árum síðan. Míla bauð þar lengstum aðeins upp á koparheimtaugar, þótt félagið hafi á síðustu misserum hafið þar ljósleiðaravæðingu og er í dag með nokkuð

[11] Samkvæmt Þjóðskrá Íslands.

hundruð ljósleiðaraheimtaugar þar. Ekki er ólíklegt að staða Mílu kunni að batna í umræddu sveitarfélagi ef og þá þegar Míla klárar ljósleiðarauppbyggingu þar.

Míla vísaði til málsgreinar 586 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að á heildsölustiginu væri ekki hægt að greina umtalsvert mismunandi verð milli Mílu, GR og Tengis á viðkomandi markaði. Meiri breytileiki væri í verðum hinna smáu staðbundnu aðila sem notið hefðu ríkisstyrkja við ljósleiðarauppbyggingu sína. Í stóra samhenginu skiptu þau verð litlu máli.

Míla sagðist ekki vera kunnugt um raunveruleg verð GR þar sem félagið veitti tryggðarafslætti, en ef það væri ekki mikill munur benti það einmitt til samkeppni að mati Mílu. Uppgefin einingaverð segðu því ekki alla söguna.

Afstaða PFS

Erfitt er að bera saman verð Mílu og GR þar sem hvorug heimtaugin er afhent án bitastraums. PFS er ekki sammála því að sambærileg verð gefi endilega til kynna að samkeppni sé virk. Benda má á að SE hefur t.d. talið að sambærileg eða nánast sömu verð olíufélaga hér á landi lengi vel hefði ekki verið vísbending um virka samkeppni. Einnig þarf að skoða margt annað en verð þegar virkni samkeppni er metin. Það er mat PFS að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi og vísast til umfjöllunar þar um köflum 8 og 9 í uppfærðri markaðsgreiningu og sömu kafla hér síðar í þessu skjali.

Míla vísaði til málsgreinar 587 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að heildsöluverð Mílu á koparnetum á viðkomandi markaði væru jöfn um land allt í kjölfar verðkvaða sem settar hefðu verið með ákvörðun PFS nr. 21/2014. Hins vegar væru heildsöluverð Mílu á ljósleiðara á viðkomandi markaði lítilsháttar breytileg milli þéttbýlis og dreifbýlis sem næmi um 16-30%, en þar væri ekki í gildi verðkvöð. Líklegt væri að það yrði einnig niðurstaðan varðandi kopar hjá Mílu ef ofangreind verðkvöð væri ekki fyrir hendi. Það væri mat PFS að umræddur verðmismunur Mílu skýrðist fremur af mismunandi undirliggjandi kostnaði, m.a. vegna mismunandi útbreiðslukostnaðar, og mismunandi stærðarhagkvæmni milli þéttbýlis og dreifbýlis, en verulega mismunandi samkeppnisstigs milli þessara svæða.

Fullyrðing PFS um verðmun á milli samkeppnissvæða og landsbyggðar væri hreinlega röng. Míla teldi 16-30% verðmun alls ekki lítilsháttar fyrir ljósheimtaugar heldur væri hann þvert á móti mikill. Þá væri rétt að benda á að það væri 80% verðmunur á GPON bitastraumsþjónustu á milli samkeppnissvæða og á landsbyggðinni, þ.e. 890 kr. og 1.600 kr. Eðlilega þyrfti líka að taka tillit til kostnaðar þegar verð væri ákveðið og það að Míla setti ekki óhóflegt verð á ljósleiðaraheimtaugar sýndi að félagið verðlegði sig eftir kostnaði jafnvel þó verðlagning væri frjáls. Það að Míla verðlegði vörur sínar eftir kostnaði benti til að verðkvöð væri óþörf til að verja viðskiptavini fyrirtækisins.

Míla teldi að það að verð GR, Mílu og Tengis væru svipuð, benti eindregið til þess að samkeppni væri ríkjandi. Raunar hefði Míla ekki upplýsingar um verðskrá GR, sem væri mjög óeðlilegt í ljósi þess að um væri að ræða fyrirtæki með meiri markaðshlutdeild en Míla í Reykjavík og fyrirtæki í opinberri eigu. Einnig væri hvergi að finna í greiningu PFS upplýsingar um mismun á þeim kjörum sem í boði væru milli samkeppnissvæða GR og annarra svæða.

Afstaða PFS
Það er rétt ábending hjá Mílu að á þessum tíma var 80% munur á verði GPON bitastraumsþjónustu Mílu eftir svæðum. Við breytinguna á gjaldskrá Mílu sem tók gildi þann 1. september 2020 fór þessi munur niður í 67% á aðgangsleið 1 og 48% á aðgangsleið 3, en var 17% á markaði 3a. Verðmunurinn er þó töluvert minni þegar haft er í huga að langflestir ytri aðilar kaupa bæði aðgangsleið 1 í bitastraumi auk heimtaugaleigu, eða 32,5%. PFS mun leiðrétta textann til samræmis.

Varðandi verðmun GPON bitastraumsþjónustu á milli svæða kemur fram í svari Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS að þessi verðmunur skýrist af kostnaði. Það virðast því ekki vera samkeppnissjónarmið sem ráði verðinu og vísast til ítarlegra svars PFS í því sambandi í kafla 6.5.5 hér að framan. Einnig segir Míla í ofangreindri athugasemd að það að „Míla setti ekki óhóflegt verð á ljósleiðaraheimtaugar, sýndi að félagið verðlegði sig *eftir kostnaði*“.

Varðandi þá staðhæfingu Mílu að það að verð GR, Mílu og Tengis væru svipuð, benti eindregið til þess að samkeppni væri ríkjandi, vísaði PFS til næsta svars hér að ofan.

Míla vísaði til málsgreinar 590 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að það væri mat PFS að ljóst væri að verðmunurinn milli Telia og staðbundinna neta í Svíþjóð væri mun meiri en almennt gerðist á milli Mílu og staðbundinna neta hér á landi, auk þess sem vægi hinna staðbundnu neta væri miklum mun minni hér á landi en í Svíþjóð. Aðeins nokkur prósent notenda hér á landi notuðu slík undirliggjandi net en tugir prósenta í Svíþjóð. Markaðshlutdeild Telia í Svíþjóð væri aðeins 37% á landsvísu en hlutdeild Mílu 63% hér á landi. Mál þessi væru því alls ekki sambærileg.

Hér á landi væri verðið í staðbundnu netunum frá 0 - 3.600 kr. Míla væri því ósammála PFS um að ekki væri mikill verðmunur á milli Mílu og staðbundinna neta í heildsölu.

Afstaða PFS
Eins og fram kemur í málsgreininni er vægi einstaka staðbundinna neta í eigu sveitarfélaga í dreifbýli landsins ekki mikil hér á landi, enda er oftast um mjög fáar tengingar að ræða á hverju slíku neti. Meðaltal mánaðarverða sem innheimt eru af sveitarfélögunum er 2.476 kr. án vsk. miðað við þær upplýsingar sem PFS aflaði við greininguna. PFS hefur upplýsingar um um að örfá sveitarfélög, sem reka mjög smá ljósleiðaranet í dreifbýli innheimti ekki mánaðargjald fyrir heimtaugarnar. Dæmi um slík sveitarfélög eru Tjörneshreppur, Fljótsdalshérað og Strandabyggð sem og staðbundið net í Skaftárhreppi í eigu Digrakletts ehf. en um er að ræða lítil staðbundin net með aðeins nokkra tugi tenginga hvert um sig, og skipta því engu máli í stóra samhengi í markaðsgreiningu PFS. Flest sveitarfélögin (23 sveitarfélög) eru að innheimta á bilinu 2.300 til 2.900 kr. án vsk. Mánaðarverð Mílu á ljósleiðaraheimtaugum á landsbyggðinnivar 2.300 kr. án vsk. en hækkaði í 2.480 kr. án vsk. þann 1. september 2020. PFS telur því ekki vera mikinn mun á mánaðargjöldum Mílu og mánaðargjöldum sveitarfélaganna heilt yfir.

Míla vísaði til málsgreinar 591 í frumdrögunum, þar sem PFS hefði gert grein fyrir öðrum atriðum sem gætu mögulega bent til mismunandi samkeppnisaðstæðna milli svæða. Þar væri

um að ræða atriði eins og markaðsstefnu, markaðshegðun, þjónustuframboð, gæði tenginga og eðli eftirspurnar. Það væri skemmst frá því að segja að PFS hefði ekki greint neinn mun á ofangreindum þáttum eftir svæðum hjá Mílu né marktækum keppinautum félagsins.

Míla benti á að í landi eins og Íslandi, þar sem fáir byggju, væri eðlilegt að markaðsstefna, þjónustuframboð, gæði og eðli eftirspurnar væri frekar einsleit. Auk þess væri Míla með jafnræðiskvöð sem gerði það að verkum að þjónustustig Mílu væri einsleitt hvað varðaði almenna þjónustu og gæði. Þetta þýddi þó alls ekki að staða Mílu, sem markaðsráðandi aðila, væri eins yfir allt landið.

Afstaða PFS
PFS fær ekki annað séð en að Míla viðurkenni þarna að markaðsstefna, þjónustuframboð og gæði og eðli eftirspurnar séu frekar einsleit hér á landi. Er það í samræmi við niðurstöðu PFS. PFS hefur ekki haldið því fram að staða Mílu sé nákvæmlega eins um land allt, heldur að munur á samkeppnisaðstæðum milli svæði sé ekki nægilega mikill til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, heldur aðeins mismunandi kvaðir eftir svæðum.

Míla vísaði til málsgreinar 593 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS teldi ekki efni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi. Til þess væru samkeppnisaðstæður milli svæða ekki nægilega ólíkar. Þótt einhver munur væri á formgerð markaðarins milli umræddra tveggja svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta keppinauta Mílu og markaðshlutdeildar, skilaði sá munur sér ekki í hegðun Símasamstæðunnar né keppinauta félagsins á milli þessara svæða og skilaði sér þannig ekki til neytenda í formi mismunandi verða, gæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisþrýstingur sá sem Míla stæði frammi fyrir væri þar af leiðandi ekki nægilega misjafn milli þessara tveggja svæða á viðkomandi markaði þannig að hann gæti talist verulegur.

Míla sagðist ósammála PFS um að samkeppnisaðstæður væru ekki nægjanlega ólíkar til að aðgreina markaðssvæðin landfræðilega. Að mati Mílu væru aðstæður þvert á móti mjög ólíkar, sem leiddi m.a. til þess að verðlagning og markaðshlutdeild væri mismunandi á milli svæða. Núgildandi kvaðir á Mílu hefðu hins vegar sett Mílu skorður.

Afstaða PFS
PFS hefur hér að framan, og í kafla 6 í uppfærðri greiningu (viðauki A), svarað því með ítarlegum hætti að samkeppnisaðstæður milli þess svæðis þar sem lítil eða engin samkeppni ríkir annars vegar og þess svæðis þar sem meiri samkeppni ríkir hins vegar séu ekki nægilega ólíkar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, heldur aðeins mismunandi kvaðir. Vísast til þess.

Míla vísaði til málsgreinar 594 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að í köflum 10.6 og 11.5 væri fjallað um það hvort engu að síður væru til staðar nægilega misjafnar samkeppnisaðstæður milli þessara tveggja svæða til að réttlæta beitingu mismunandi kvaða á Mílu á umræddum svæðum.

Míla sagði það með ólíkindum að PFS áformaði að leggja ríkari kvaðir á Mílu þegar markaðshlutdeild hefði minnkað um hátt í 30% frá síðustu greiningu og auk þess væri ekki horft til mögulegrar hlutdeildar á líftíma fyrirhugaðrar ákvörðunar. Þær aðgerðir sem PFS hefði viðhaft með fyrri ákvörðun virtust því hafa virkað. Eftirlitsstofnanir ættu aðeins að íhuga að bæta í kvaðir ef samkeppnisstaðan hefði versnað, en það væri alls ekki hægt að segja að svo væri á Íslandi, heldur þvert á móti.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að það er ekki rétt að markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a hefði á síðustu 6 árum lækkað um hátt í 30%. Hið rétta er að hlutdeildin hefur lækkað úr 83% í 57% miðað við árslok 2020, eða um 26 prósentustig á 7 árum. Á markaði 3b hefur hlutdeildin aðeins lækkað úr 65% í 57% á þessu 7 ára tímabili. PFS hefur einnig hér að framan, sem og í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), freistað þess að spá fyrir um þróun markaðshlutdeildar á líftíma greiningarinnar. Vísast til þess, en PFS ítrekar að það bendir að mati stofnunarinnar ekkert til annars en að markaðshlutdeild Mílu verði vel yfir 50% á báðum mörkuðum í lok líftíma greiningarinnar.

PFS bendir einnig á að í kjölfar samráðs um frumdrögin og auka samráðs þá féll stofnunin frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu, en ákvað þess í stað að leggja á ERT kvöð. Verður það nánar rökstutt í köflum 10 og 11 hér síðar um kvaðir, í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í viðauka C. Þó það sé vægari kvöð en kostnaðargreiningarkvöð er það þó viðbót við kvaðir þær sem nú hvíla á Mílu. PFS telur þó, miðað við stórfellda útbreiðslu ljósleiðaranets Mílu á síðustu árum, áform um áframhaldandi uppbyggingu Mílu og greind möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum, að nauðsynlegt sé að beita slíkri ERT kvöð á ljósleiðara Mílu.

Míla sagði að í frummati sínu að markaðsgreiningu á markaði 3a á árinu 2019 hefði PTS í Svíþjóð komist að þeirri niðurstöðu að Telia væri aðili með mikla markaðshlutdeild og áformaði að leggja landsdekkandi kvaðir á fyrirtækið, jafnvel þó að markaðsskilyrði væru ólík eftir landssvæðum. Helstu rök PTS hefðu verið þau að verðlagning Telia væri sú sama eða svipuð hvar sem væri á landinu. Framkvæmdastjórn ESB hefði hins vegar bent á, við yfirferð markaðsgreiningarinnar, að markaðshlutur Telia væri mjög mismunandi. Sums staðar væri fyrirtækið með mikinn markaðshlut en annars staðar væri fyrirtækið varla á markaði. Framkvæmdastjórnin hefði bent á að möguleiki Telia til að notfæra sér afl sitt á markaði væri ekki sá sami á öllum svæðum, sérstaklega þar sem markaðshlutur fyrirtækisins væri nánast enginn. Einnig hefði hún bent á að sama eða svipuð verðlagning á markaði væri ekki nægilegt skilyrði til að markaðurinn teldist einsleitur eða landsdekkandi. Hefði Framkvæmdastjórnin því ákveðið að gera alvarlegar athugasemdir við markaðsgreininguna. PTS hefði dregið markaðsgreininguna til baka og myndi eldri ákvörðun frá 2015 gilda þar til ný greining hefði tekið gildi.

Framkvæmdastjórnin hefði einnig bent á, að á mörgum svæðum í Svíþjóð væri aðeins einn heildsöluaðili að ljósleiðara. Á slíkum svæðum væri framboð annað en á öðrum svæðum og að eftirspurn eftir heildsöluaðgangi gæti einungis verði uppfyllt af einum netrekanda og ekki sýnt t.d. fram á framboðsstaðgöngu. Markaðsaðstæður væru þannig mismunandi og því væri ljóst að til staðar væri *landfræðilegur mismunur.*

Míla teldi að sömu aðstæður væru til staðar á Íslandi ef markaðurinn yrði skoðaður eftir póstnúmerum í stað sveitarfélaga. Míla teldi að til þess að leiða sem best fram mismun á markaðnum þá ætti PFS að skoða hann eftir póstnúmerum.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að sá grundvallarmunur er á aðstæðum hér á landi og í Svíþjóð að hér á landi telur PFS að ennþá sé til staðar staðganga milli kopars og ljósleiðara, en PTS telur að svo sé ekki lengur í Svíþjóð, þó ekki liggi fyrir um það endanleg ákvörðun. Ennfremur er staðan sú í Svíþjóð að ljósleiðaranet skarast almennt ekki, þannig að almennt er aðeins eitt ljósleiðaranet til staðar á hverju svæði. Þar er staðan víða þannig að Telia er ekki til staðar með ljósleiðaranet. Þar sem hér á landi er ennþá staðganga milli kopars og ljósleiðara er almennt ekki að finna svæði þar sem aðeins eitt fjarskiptanet er í boði, sem ekki er þá í eigu Mílu. PFS telur ekki miklar líkur á því að sú staða komi upp hér á landi á líftíma þessarar greiningar, svo neinu nemi a.m.k., að aðeins eitt fjarskiptanet verði í boði, sem ekki er þá í eigu eða undir langtímayfirráðum Mílu. Ef svo fer, þá væru það afar fámenn sveitanet sem telja kannski nokkra tugi tenginga eða fáein hundruð í mesta lagi. Slíkt hefði augljóslega ekki áhrif á heildarmyndina, eins og Míla hefur að vísu einnig nefnt í athugasemd hér að framan, þegar félagið fjallar um þau sveitanet sem félagið hefur lagt fyrir með ríkisstyrkjum, keypt eða tryggt sér langtímayfirráð yfir.

PFS hefur hér að framan, sem og í kafla 6 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), ítarlega gert grein fyrir því hvers vegna stofnunin telur að sveitafélagamörk séu meira viðeigandi og heppilegri viðmið fyrir val á svæðum til frekari greiningar en póstnúmer. Vísast til þess.

7 Landfræðileg skilgreining heildsölumarkaðar fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaður 3b)

7.1 Ákvörðun PFS nr. 21/2014 á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang

Míla gerði athugasemdir við málsgreinar 601-609 í frumdrögunum, þar sem grein var gerð fyrir helstu niðurstöðum ákvörðunar PFS nr. 21/2014 á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang.

Míla sagði að hér fjallaði PFS um niðurstöðu markaðsgreiningar frá 2014. Ein helstu rökin þá fyrir því að skipta ekki markaðinum landfræðilega hefði verið að GR hefði ekki verið búin að klára lagningu ljósleiðara til alls höfuðborgarsvæðisins. Nú hefði GR lokið við uppbyggingu á öllu höfuðborgarsvæðinu en PFS samt sem áður komist að sömu niðurstöðu, þ.e. að ekki ætti að skipta landinu upp.

Míla benti á að samkeppnisaðstæður og útbreiðsla neta í eigu annarra en Mílu hefði gjörbreyst, en PFS virtist ekki taka tillit til þess. Einnig skildi Míla ekki hvernig PFS teldi að SSNIP prófið virkaði. SSNIP prófið gengi út á að meta hvort nægilegur fjöldi viðskiptavina myndi skipta um þjónustuveitanda ef núverandi þjónustuveitandi hækkaði verð sitt smávægilega t.d. um 10% til að gera þessa hækkun óarðbæra. Það hefði ekki verið og væri ekki spurning um það hvort notendur myndu flytjast á milli svæða til að skipta um þjónustuaðila heldur væri það spurning hvort þeir notendur sem hefðu val myndu skipta um þjónustuaðila.

Afstaða PFS

PFS bendir á að landfræðilegar ráðstafanir geta bæði verið í formi aðgreindra landfræðilegra markaða og mismunandi kvaða. Til að önnur hvor ráðstöfunin komi til álita þurfa samkeppnisaðstæður að vera „verulega“ frábrugðnar milli svæða, en minna þarf að koma til svo unnt sé að réttlæta mismunandi kvaðir heldur en aðgreinda landfræðilega markaði. Víða í Evrópu hafa fjarskiptaeftirlitsstofnanir hafið sína vegferð varðandi landfræðilegar ráðstafanir með því að mæla fyrir um vægari kvaðir á svæðum með meiri samkeppni. Eftir því sem uppbyggingu fjarskiptaneta og samkeppninni vindur fram aukast svo líkur á að tilefni sé til að aðgreina landfræðilega markaði.

PFS hefur ekki áður beitt landfræðilegum ráðstöfunum hér á landi, hvorki aðgreint markaði landfræðilega né beitt mismunandi kvöðum. Slíkt kom ekki til greina í síðustu greiningu á viðkomandi mörkuðum á árinu 2014, vegna gríðarlega sterkrar stöðu og yfirburða Mílu á umræddum mörkuðum. Þá hafði Míla t.a.m. 83% markaðshlutdeild á þeim markaði sem nú er 3a, en hafði í árslok 2020 57% markaðshlutdeild. Á 7 ára tímabili hefur markaðshlutdeild Mílu því lækkað um 26% prósentustig og farið úr yfirburðarstöðu í mjög sterka stöðu. Á markaði þeim sem nú er 3b hafði Míla 65% markaðshlutdeild en hafði 57% í árslok 2020. Markaðshlutdeild Mílu hefur því aðeins fallið um rétt rúmlega 1 prósentustig á ári að meðaltali á síðustu 7 árum á þeim markaði og verður að telja að staða félagsins sé ennþá afar

sterk á þeim markaði. Þessi þróun á sér stað á sama tíma og GR og Tengir hafa staðið fyrir víðtækri ljósleiðarauppbyggingu. Miðað við gögn frá fjarskiptafélögunum, sem PFS aflaði í september og október 2020, er líklegt að megin ljósleiðarauppbygging á líftíma þessarar greiningar muni vera af hálfu Mílu, en mun hóflegri hjá GR og Tengi.

PFS fór ekki út í ítarlega landfræðilega greiningu á viðkomandi heildsölumörkuðum í greiningunni 2014. PFS hefði nefnt þar sem dæmi að útbreiðslu GR á höfuðborgarsvæðinu væri ekki lokið, en hefði þá verið í fullum gangi. Því hefði verið erfitt að sjá að það svæði hefði getað verið nægilega stöðugt til að geta myndað sérstakt svæði til frekari greiningar.

Að þessu sinni framkvæmdi PFS ítarlega landfræðilega greiningu, m.a. að því er varðar val á svæðum til frekari greiningar. Eins og ítarlega hefur verið gerð grein fyrir hér að framan telur PFS eðlilegast og heppilegast, miðað við útbreiðslu fjarskiptaneta hér á landi og samkeppnisaðstæður að öðru leyti, að miða við tiltekin hlutbundin viðmið eftir sveitarfélögum. Með því að byggja m.a. á viðmiði um tiltekna útbreiðslu ljósleiðaraneta annarra aðila en Mílu, eru þau svæði flokkuð saman þar sem slík útbreiðsla er há. Ennfremur eru samkeppnisaðstæður að mati PFS ekki nægilega ólíkar milli svæðanna tveggja til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, en að efni séu til að beita mismunandi kvöðum eftir svæðum.

Varðandi tilvísun Mílu til SSNIP prófs við landfræðilega greiningu vísar PFS til fyrra svars hér að framan um ágalla þeirrar aðferðarfræði við slíka greiningu. Vísast til þess.

7.2 Útbreiðsla neta, útbreiðsluáform og nettilhögun

Míla gerði athugasemd við málsgrein 610, þar sem fram kæmi að koparnet Mílu væri landsdekkandi til allra lögheimila og fyrirtækja í landinu. Eftir að einkarétti hefði verið aflétt hefði koparkerfið einnig verið endurbætt og endurnýjað til að geta annað aukinni eftirspurn fyrir gagnaflutning, fyrst vegna upphringisambanda um mótöld, svo ADSL og VDSL í kjölfar þess. Ljósleiðaranet hefðu náð umtalsverðri útbreiðslu á því sem yrði að telja frekar fáum árum. Í heild væru um 81% lögheimila með aðgang að ljósleiðaraneti en útbreiðsla til fyrirtækja væri einnig mikil. Sökum óvissu með aðgreiningu milli heimilismarkaðar og fyrirtækjamarkaðar, þ.e. fyrirtækja sem ekki þörfnuðust gæðatengingar, sem og upplýsingar um fjölda húsa og rýma þar sem fyrirtæki væru starfandi, væru nákvæmar tölur ekki fyrirliggjandi um hlutfall fyrirtækja með aðgang að ljósleiðaraneti.

Míla gerði athugasemd við að PFS horfði ekki fram á við í greiningu þessari. Míla væri og yrði ekki með landsdekkandi heimtaugakerfi. Einnig benti Míla á að PFS viðurkenndi að gögn stofnunarinnar væru ekki áreiðanleg. Stofnunin hikaði samt ekki við að nota þessi gögn sem grunn fyrir verulega íþyngjandi kvöðum á Mílu. Míla mótmælti þeim fyrirætlunum harðlega.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að stofnunin sé ekki að horfa til framtíðar í greiningu þessari. Uppfærð greining horfir enn frekar til framtíðar en frummatið gerði ráð fyrir. Nú verður listi yfir sveitarfélög sem heyra undir svæði með meiri samkeppni, og þar með vægari kvaðir, uppfærður árlega. PFS telur það mun nákvæmari aðferð en að spá fyrir nú um þróun næstu

þriggja ára með nokkurri vissu að því er varðar m.a. útbreiðslu ljósleiðaraneta og þróun markaðshlutdeilda. PFS freistar þess þó að spá einnig fyrir um líklega þróun á líftíma greiningarinnar, en slík spá getur ekki orðið nákvæmari en þau gögn sem PFS bárust í október 2020 frá fjarskiptafyrirtækjunum í kjölfar fyrirspurna PFS.

Míla er með nánast landsdekkandi koparnet og víðfeðmt og vaxandi ljósleiðaranet. PFS telur ekki líklegt, miðað við svör Mílu, að félagið muni loka umtalsverðum hluta koparnets síns á líftíma greiningarinnar. Verði það raunin telur PFS ljóst að svæði þar sem Míla verður ekki með neitt net á líftíma greiningarinnar verði mjög fámenn og dreifbýl og hafi ekki áhrif á heildarmyndina. Í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) hefur PFS yfirfarið og treyst þau tölulegu gögn sem stofnunin byggir markaðsgreiningu sína á.

7.3 Val á svæðum til greiningar

7.3.1 Almennt

Míla gerði athugasemd við málsgrein 638, þar sem fram kæmi að í skýrslu BEREC frá 2018 um landfræðilega greiningu, kæmi fram, þar sem fjallað væri um val á viðeigandi svæðum, að langflestar eftirlitsstofnanir hefðu miðað við stjórnsýslulegar einingar, t.d. sveitarfélög eða póstnúmer, fremur en nethögun fyrrum einkaréttarhafans og eftir atvikum keppinauta þeirra einnig. Ástæður þess að stjórnsýslulegar einingar væru valdar væru m.a. að þær þættu skýrt afmarkaðar og stöðugar og að slíkar einingar væru almennt nægilega litlar til að tryggja fullnægjandi einsleitni innan þeirra og nægilega stórar til að unnt væri að greina samkeppnisaðstæður á skilmerkilegan hátt án óhóflegrar byrði fyrir markaðsaðila við að svara gagnaöflunarbeiðnum fjarskiptaeftirlitsstofnana eða kalla á óhóflega byrði fyrir slíkar stofnanir að greina viðkomandi markað landfræðilega. Ofgreining gæti verið gífurlega tímafrek og ekki réttlætanleg nema þar sem vafinn á niðurstöðu væri mikill. Fjöldi greindra svæða hefði í markaðsgreiningum evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnana verið mjög misjafn og að hluta til farið eftir stærð viðkomandi ríkis. Yfirleitt væru þetta frá nokkrum hundruðum til nokkurra þúsunda svæða sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir hefðu aflað upplýsinga um og greint.

Míla mótmælti því að nákvæm greining á markaði væri svo sérstaklega erfið að ekki væri unnt að framkvæma hana. PFS kallaði eftir þessum upplýsingum frá markaðsaðilum minnst tvisvar á ári og því ætti slík greining ekki að vera flókin. PFS gæti t.d. valið svæði þar sem samkeppni ríkti eða svæði eftir póstnúmerum. Skipting eftir póstnúmerum næði utan um mismunandi uppbyggingu og mismunandi verðlag í heildsölu.

Afstaða PFS
PFS er þarna að vísa með almennum hætti til tiltekinnar umfjöllunar í umræddu skjali BEREC. PFS er ekki að gera þá umfjöllun að sinni. Þótt sú landfræðilega greining, sem PFS réðst í að þessu sinni, hefði verið gríðarlega umfangsmikil og tímafrek, taldi PFS rétt að framkvæma hana. PFS hefur hér að framan ítarlega rökstutt hvers vegna stofnunin taldi meira viðeigandi og heppilegra að miða val á svæðum til frekari greiningar fremur við sveitafélagamörk en póstnúmer. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

7.3.2 Niðurstaða varðandi val á svæðum til greiningar

Míla gerði athugasemd við málsgrein 661, þar sem fram kæmi að PFS hefði í hyggju að miða val á svæðum til landfræðilegrar greiningar við sveitafélagamörk. Eins og fram hefði komið í skýrslum BEREC, þyrfti almennt að koma til fleiri en eitt net keppinautar mögulegs markaðsráðandi aðila svo unnt væri að líta svo á að virk eða a.m.k. umtalsverð samkeppni gæti verið ríkjandi á viðkomandi markaði. Á Íslandi háttaði svo til að almennt væri aðeins til staðar net eins keppinautar Mílu á hverju svæði og væri reiknað með því að sú staða breyttist ekki á líftíma þessarar greiningar. Víðfeðm en fremur fámenn svæði nytu þó engrar slíkrar samkeppni. Sú samkeppni byggðist ekki á því að keppinautar Mílu á viðkomandi markaði byggðu bitastraumsþjónustu sína á heimtaugaleigu hjá Mílu, heldur væri sú samkeppni veitt yfir heimtaugar annarra. Þar sem Míla beitti vigrunartækni í VDSL kerfi sínu væri ekki mögulegt fyrir keppinauta Mílu að byggja eigin VDSL kerfi á koparheimtaugum Mílu og aðgangur að ljósleiðurum í aðgangsneti Mílu, sem byggði á PON högun, væri ekki tæknilega mögulegur, að minnsta kosti eins og sakir stæðu.

Míla benti á að í dag notaði fyrirtækið vigrun aðeins á helstu samkeppnissvæðum á suðvesturhorninu og á Akureyri. Því hefðu samkeppnisaðilar Mílu í bitastraumi fullt frelsi til að veita bitastraumsþjónustu yfir kopar á svæðum utan þessara svæða. Það að þessir aðilar hefðu ekki valið að fara þá leið væri einfaldlega vegna þess að þeir teldu xDSL þjónustu ekki svara kostnaði þar sem neytendur vildu ljósleiðaraþjónustu.

Afstaða PFS

PFS bendir á að þrjú ADSL net voru starfandi á höfuðborgarsvæðinu áður en ljósleiðaravæðing hófst, þ.e. Símans sjálfs, Hive og Íslandssíma, en þau tvö síðast nefndu sameinuðust innan Vodafone. VDSL net var byggt upp á Grundarfirði og Snerpa byggði ADSL/VDSL net á Ísafirði. Þegar Míla hóf VDSL útbreiðslu gerði fyrirtækið það hratt og vel og var vel á veg komin við gerð síðustu greiningar árið 2014.

Í þeirri greiningu var sérstaklega fjallað um vandann við að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að síðasta hluta heimtaugar frá götuskáp til notanda, m.a. vegna plássleysis í götuskápum og vandkvæða og kostnaðar við að annaðhvort stækka skápa eða byggja fleiri við hlið þeirra sem fyrir eru. Einnig var fjallað um tæknileg vandamál svo sem milliheyrslu sem kann að aukast ef tveir VDSL veitendur væru með búnað í sama skáp. Milliheyrsla er vandamál sem getur komið upp þó einungis sé einn VDSL rekandi um skáp. Vigrun er tækni sem leysir úr slíku vandamáli með villuleiðréttingarbúnaði, en er þeim annmarka háð að svo vigrun virki sem skyldi getur einungis einn VDSL rekandi verið með búnað í skáp.

Því var í síðustu greiningu tekið sérstakt tillit til þessara annmarka VDSL kerfa og Mílu veitt sérstök undanþága frá því að veita aðgang að hluta heimtauga, þ.e. veita öðrum VDSL rekanda aðgang að heimtaug frá götuskáp til notkunarstaðar, gegn því að veittur yrði opinn sýndaraðgangur (VULA) á VDSL kerfi Mílu. Opinn sýndaraðgangur skyldi vera meiri og dýpri aðgangur en almennur bitastraumsaðgangur sem líkti sem mest mætti því að aðgangsbeiðandi ræki eigið VDSL kerfi.

Það eru því vandamál við aðstöðu og tæknileg úrlausnarefni tveggja hliðstæðra VDSL kerfa sem mögulega hafa haldið aftur af fjárfestingu annarra í þeirri samkeppni við Mílu. PFS getur

því ekki tekið undir að samkeppnisaðilar Mílu hafi fullt frelsi til að veita bitastraumsþjónustu með eigin VDSL kerfum við hlið Mílu og ofangreind úrlausnarefni hefur því gert samkeppni milli VDSL kerfa óhagstæðari en var milli ADSL kerfa.

Að auki eru þau sérstöku vandamál á landsbyggðinni að flytja þarf bitastraum notenda frá símstöð til Reykjavíkur, þar sem flest fyrirtæki reka tæknimiðjur sínar. Vandamál sem sérstaklega er tekið á í sátt SE við Símasamstæðuna, þar sem Síminn er undir kvöðum með að veita Mílu slíkan flutning, vegna mikilvægis hans, og vandkvæða og óhagræðis fyrir Mílu sjálfa við að framkvæma slíkan flutning fyrir heildsöluviðskiptavini sína. Það gerir samkeppni utan höfuðborgarsvæðisins á sama máta óhagstæða fyrir þriðja aðila, að slíkur aðili þarf þá sjálfur að framkvæma þennan flutning frá símstöð á notkunarstað til höfuðborgarinnar.

Einnig má taka til greina þá staðreynd að almenn VDSL bitastraumsþjónusta Mílu hefur verið með ágætum og hefur félagið veitt aðgangsbeiðendum þann aðgang sem þeim hefur dugað til að veita heimilum og fyrirtækjum margþætta stafræna þjónustu. Má t.d. draga þá ályktun af því að raunveruleg eftirspurn eftir opnum sýndaraðgangi, sem opnaði aðgangsbeiðanda möguleika á öðrum og dýpri tæknilegri aðgangi en almennt er í boði, hefur ekki komið fram, en aðgangsbeiðendur hafa notað almennan bitastraumsaðgang um VDSL í miklu mæli.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 663, þar sem fram kæmi að PFS hefði í hyggju að miða svæði með meiri samkeppni á viðkomandi markaði við þær aðstæður að til staðar sé ljósleiðaranet sem veitir Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem nær a.m.k. 75% útbreiðslu og að markaðshlutdeild Símans sé komin undir 40% á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu.

Míla mótmælti þeim mörkum sem PFS hefði í hyggju að miða við til að flokka svæði. Míla benti á að slík skilyrði væru strangari en viðmið í öðrum löndum þar sem PFS hygðist notast við heimili og fyrirtækjarými, í stað heimila t.d. í Danmörku. Einnig væru gögn þau sem PFS hygðist nota við greiningu þessa óáreiðanleg, sérstaklega hvað varðaði fjölda fyrirtækja. Míla benti einnig á að fyrirtækið hefði ekkert yfir smásölu Símans að segja og mætti búast við að Síminn keypti bitastraumsþjónustu af öðrum á líftíma markaðsgreiningarinnar.

Afstaða PFS

PFS vísar til þess að í kjölfar samráðs um frummatið og auka samráðs ákvað stofnunin að hækka viðmiðunarmörk fyrir markaðshlutdeild Símans í smásölu úr 40% í 50%. Það er allur gangur á því í Evrópu hvort miðað er við 40% eða 50%. Á meðan Míla er dótturfélag Símans, telur PFS nauðsynlegt að miða við tiltekna markaðshlutdeild Símans í smásölu, enda er slíkt viðmið notað í Evrópu í nánast öllum tilvikum. PFS ítrekar að stofnunin lítur á Mílu og Símann sem eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Ekki skiptir þá máli hvort Síminn myndi kaupa bitastraumsþjónustu af öðrum aðilum á líftíma greiningarinnar, en samkvæmt upplýsingum frá GR og Símanum er ekki talið að stórt hlutfall viðskiptavina Símans muni vera á kerfum GR í lok líftíma greiningarinnar. Langstærsti hluti viðskiptavina Símans mun áfram vera á kerfum Mílu. M.a. vegna þessa samnings taldi PFS þó rétt að hækka ofangreind mörk.

Þar sem almennt er aðeins um að ræða einn keppinaut Mílu í innviðum hér á landi telur PFS eðlilegt að miða við fremur háa útbreiðslu slíks nets, eða 75%. PFS hyggst því ekki hrófla við því viðmiði.

PFS hefur yfirfarið og uppfært töluleg gögn sem notast var við í frummatinu, m.a. um heildarfjölda rýma.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 664, þar sem fram kæmi að PFS hefði greint umrædd gögn og komist að þeirri niðurstöðu að ofangreind tvö skilyrði væru samtímis uppfyllt í sveitarfélögunum Reykjavíkurborg, Seltjarnarnesbæ og Sveitarfélaginu Ölfus á starfssvæði GR og Skútustaðahreppi, Svalbarðsstrandarhreppi, Grýtubakkahreppi og Tjörneshreppi á starfsvæði Tengis.

Míla teldi að útbreiðslugögn væru röng og mótmælti notkun gallaðra gagna við greiningu þessa. Svar Þjóðskrár við fyrirspurn staðfesti þetta.

Afstaða PFS
PFS hefur uppfært gögn þau sem notast við í frummatinu og mun miða við útbreiðslu við árslok 2020.

7.4 Staðan á smásölumarkaði með tilliti til landfræðilegrar greiningar

Míla gerði athugasemd við málsgrein 678, þar sem fram kæmi m.a. að markaðshlutdeild Mílu á markaði 3b væri 59%.

Míla tók fram að markaðshlutdeild Mílu á umræddum markaði væri sögð 58% í málsgrein 465 en 59% í þessari málsgrein.

Afstaða PFS
Þarna hefur verið innsláttarvilla á ferðinni. Í frumdrögunum var miðað við markaðshlutdeild miðað við mitt ár 2019, en PFS hefur nú uppfært markaðshlutdeildina á viðkomandi markaði miðað við árslok 2020. Markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi markaði var þá 57%.

7.5 Mat á einsleitni samkeppnisaðstæðna á völdum svæðum

7.5.1 Aðgangshindranir eftir svæðum

Míla gerði athugasemd við málsgrein 706, þar sem fram kæmi að Míla hefði staðið í sameiginlegum fjárfestingum með GR annars vegar og Tengi hins vegar á nokkrum svæðum (á höfuðborgarsvæðinu, Borgarnesi, Hvanneyri Árborg, og Húsavík) og fleiri sameiginlegar fjárfestingar væru í burðarliðnum (Reykjanesbær). Ekki væri ólíklegt að slíkt samstarf gæti náð til fleiri staða á landinu á líftíma greiningarinnar. Slíkt drægi úr aðgangshindrunum og

lækkaði fjárfestingarkostnað við útbreiðslu frekari ljósleiðaratenginga og bitastraumsþjónustunnar sem um þær væru veittar.

Míla sagði að kvaðir þær sem settar væru fram í drögunum myndu draga úr áhuga á uppbyggingu ljósleiðaraneta í þéttbýli á landsbyggðinni. Það ætti einnig við um sameiginlega uppbyggingu.

Afstaða PFS
Í frummati sínu lagði PFS til að kostnaðargreiningarkvöð yrði lögð á ljósleiðara Mílu. Í kjölfar samráðs um frummatið og auka samráðs ákvað PFS að falla frá því og kveða þess í stað á um ERT kvöð. Slík breyting veitir Símasamstæðunni aukið svigrúm við verðlagningu, en á að veita samstæðunni ákveðið aðhald engu að síður, án þess að draga úr hvata til áframhaldandi ljósleiðaravæðingar.

7.5.2 Markaðshlutdeildir í heildsölu og smásölu eftir svæðum

Míla gerði athugasemd við málsgrein 722, þar sem fram kæmi að þó net hefðu orðið umtalsverða útbreiðslu meðal heimila og fyrirtækja í sveitarfélagi þýddi það ekki endilega að upptaka þjónustu fylgdi í kjölfarið. En þegar heimili og fyrirtæki hefðu takmarkaða þjónustu á eldra neti og ljósleiðaranet væri lagt í stað þess væri umtalsverður hvati hjá viðskiptavinum til þess að skipta um þann aðila sem veitti bitastraumsþjónustu fyrir þá internettengingu sem þjónusta væri fengin um. Þar kæmi saman hvaða fyrirtæki væri sá smásali sem viðkomandi neytandi leitaði til og hvort sá smásali væri í heildsöluviðskiptum við viðkomandi bitastraumsveitanda. Því hefði PFS einnig skoðað markaðshlutdeildir í heildsölu bitastraums skipt eftir sveitarfélögum. Þar kæmi í ljós að það væri einmitt helst í þeim sveitarfélögum á landsbyggðinni þar sem staðbundið ljósleiðaranet tæki við af takmörkuðu koparneti þar sem hlutdeild Mílu væri orðin lág í heildsölu bitastraums.

Míla taldi að hér sýndi PFS fram á að val stofnunarinnar á svæðum til greiningar væri ekki rétt. Með því að velja póstnúmer þá hefði þessi mismunur á markaðsstöðu komið betur fram. Einnig teldi Míla að með þeim skilyrðum sem PFS hefði valið þá lenti svæði þar sem Míla hefði litla markaðshlutdeild samt inni á minni samkeppnissvæðum, t.d. Skeiða- og Gnúpverjahreppur.

Afstaða PFS
PFS hefur hér að framan rökstutt með ítarlegum hætti hvers vegna stofnunin telur að sveitafélagamörk séu meira viðeigandi og heppilegri viðmið en póstnúmer og vísast enn og aftur til þess.

Varðandi stöðuna í Skeiða- og Gnúpverjahreppi var útbreiðslu annars nets en Mílu 79% í því sveitarfélagi í árslok 2020, en markaðshlutdeild Símans er [...]%. Þá má geta þess að eftir þær breytingar sem PFS gerði í kjölfar auka samráðs varðandi viðmið fyrir svæði þar sem meiri samkeppni ríkir, þá fellur umrætt sveitarfélag nú innan þess svæðis.

7.6 Niðurstaða varðandi landfræðilega skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaður 3b)

Nova væri sammála því að verð á smásölustigi virtist það sama eftir landssvæðum. Nova hefði ekki útvíkkað markaðssókn mikið út fyrir höfuðborgarsvæðið og stærri þéttbýli þar í grennd, er varðaði internetþjónustu yfir heimtaugar. Væri það m.a. vegna þess hversu mikið þyrfti að reiða sig á dýrar stofnlínur til þess að flytja umferð, en ekki væri í boði af hálfu Mílu „pay as you grow" model fyrir slíka þjónustu. Þyrfti því að tryggja góða hlutdeild ætti slík sókn að standa undir sér og fylgdi því mikil áhætta að koma inn á slíkan markað.

Afstaða PFS
PFS telur að ofangreind athugasemd Nova styrki þá niðurstöðu PFS að ekki séu verulega ólíkar samkeppnisaðstæður milli svæða hér á landi, m.a. að því er varðar verðlagningu á smásölustigi. Ennfremur kemur þarna fram að Nova, eins og fleirum samkeppnisaðilum Símasamstæðunnar, finnst að kostnaður við stofnlínur sé hár hér á landi til að komast á þau svæði sem eru langt frá höfuðborgarsvæðinu. Það hugsanlega vandamál á hins vegar undir í aðra markaðsgreiningu sem PFS er með til vinnslu, þ.e. á stofnleigulínumarkaði (markaður 14/2004). Þetta staðfestir þó mjög sterka stöðu Símasamstæðunnar á landsbyggðinni.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 783, þar sem fram kæmi að niðurstaðan í kafla 7.6.4 hefði verið sú að einhver munur væri á smásöluhlutdeild Símans eftir sveitarfélögum. Síminn hefði um mitt ár 2019 haft um 48% markaðshlutdeild á landsvísu. Á höfuðborgarsvæðinu hefði hlutdeild Símans verið um [...]% en algengt væri að hún væri um 60-70% víða á landsbyggðinni. Svipuð staða væri uppi varðandi markaðshlutdeild Mílu, þó neðri mörkin væru almennt hærri en hjá Símanum í smásölunni, að undanskildum mjög litlum sveitarfélögum á starfssvæði Tengis. T.a.m. hefði markaðshlutdeild Mílu og GR í heildsölu næstu kynslóðar bitastraumsþjónustu verið nánast jöfn á starfssvæði GR á þessum tímapunkti, en Míla væri þar með [...]% hlutdeild í heildsölu næstu kynslóðar bitastraumsþjónustu á móti [...]% hlutdeildar GR.

Míla taldi mjög óeðlilegt að Míla, sem væri með minni markaðshlutdeild á öllu markaðssvæði GR á markaði 3b, fengi kvaðir lagðar á sig en ekki GR. Míla hefði tapað 20-40% markaðshlutdeild á nokkrum mánuðum í kjölfar ljósleiðaravæðingu svæða. Þrátt fyrir það kæmist PFS að þessari niðurstöðu. Míla teldi ljóst að þau skilyrði sem PFS notaði við að komast að þessari niðurstöðu stæðust ekki skoðun og þá helst það að það skipti í raun engu máli hve lítill markaðshlutur Mílu væri á einhverju svæði því smásöluhlutur Símans í interneti héldi kvöðunum á Mílu, jafnvel þó að Síminn færði sig yfir á bitastraumskerfi annarra.

Afstaða PFS
PFS vísar til þess að niðurstaða greiningarinnar sé sú að ennþá sé staðganga milli kopars og ljósleiðara. Ennfremur er það niðurstaðan að ekki sé tilefni til að afmarka landfræðilega markaði hér á landi, heldur aðeins að beita mismunandi kvöðum eftir svæðum. Þetta hefur í för mér sér að PFS greindi ekki samkeppnisstöðuna mjög ítarlega eftir svæðum, og því getur GR ekki verið markaðsráðandi á tilteknu svæði miðað við þessar forsendur. Míla er

markaðsráðandi á landinu öllu með 57% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði. Ekki skiptir þá máli þótt markaðshlutdeild Mílu kunni að vera eitthvað minni á tilteknum svæðum.

Eðli málsins samkvæmt hefur Míla tapað einhverri markaðshlutdeild þegar nýr aðili breiðir út ljósleiðaranet á tilteknum svæði. Annað væri óeðlilegt. PFS minnir á að markaðshlutdeild Mílu á landsvísu hafi aðeins fallið úr 65% í 57% á líftíma gildandi greiningar, sem ekki getur talist mikið á 7 ára tímabili. Staða Mílu er mjög sterk á viðkomandi markaði miðað við umrædda markaðshlutdeild og t.d. þá staðreynd að Míla og Síminn, sem er langstærsti smásali landsins, eru lóðrétt samþætt eining. Míla og Síminn eru að mati PFS því ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar. Þótt Síminn hafi í júlí 2020 gert samning við GR um bitastraumsaðgang að neti GR, gefa þær upplýsingar sem PFS hefur aflað frá báðum félögum ekki til kynna að mikill fjöldi viðskiptavina Símans muni færa sig af kerfi Mílu yfir á kerfi GR á líftíma greiningarinnar. Ennþá verður langstærsti hluti viðskiptavina Símans áfram á kerfum Mílu. Samningurinn komst til framkvæmda í lok ágúst 2021 og líklegt að um stigbundna fjölgun verði að ræða á næstu árum. Þá er ekki loku fyrir það skotið að fyrirtæki á borð við Vodafone og Hringdu færi viðskiptavini sína í auknum máli af kerfum GR yfir á kerfi Mílu. Það myndi styrkja stöðu Mílu verulega, yrði það að veruleika í stórum stíl.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 784, þar sem fram kæmi að markaðshlutdeildir hefðu ekki breyst verulega á ofangreindum tímapunktum á smásölu- eða heildsölustigi. PFS reiknaði ekki með því að það breyttist verulega á líftíma greiningarinnar.

Míla sagði að hér virtist engin greining eða gögn hafa verið notuð til að komast að þessari niðurstöðu. Gögn og spá Mílu gæfu hins vegar allt aðra niðurstöðu.

Afstaða PFS

Í kjölfar samráðs um frummatið aflaði PFS frekari gagna frá fjarskiptafyrirtækjunum, til að geta spáð betur fyrir um þróun mála á líftíma greiningarinnar. Gekk það ágætlega, nema að gögn frá Mílu, m.a. varðandi vænta útbreiðslu ljósleiðara á næstu árum, voru ekki nákvæm. Því er PFS töluvert erfitt um vik að spá fyrir um þróunina með góðri vissu, en það er engu að síður mat PFS að mjög ólíklegt sé annað en að markaðshlutdeild Mílu á viðkomandi markaði verði áfram yfir 50% í lok líftíma þessarar greiningar. Þá mun PFS árlega yfirfara lista yfir sveitarfélög sem falla munu undir vægari kvaðir á líftíma greiningarinnar. Er það mun nákvæmari aðferð, sem fangar raunverulega þróun, en að treysta á spá langt fram í tímann, þegar gögn frá fjarskiptafyrirtækjunum eru ekki nákvæmari en raun ber vitni og óvissuþættirnir margir.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 789, þar sem fram kæmi að heildsöluverð Mílu á koparnetum á viðkomandi markaði væru jöfn um land allt í kjölfar verðkvaða PFS sem lagðar hefðu verið á með ákvörðun PFS nr. 21/2014. Hins vegar væru heildsöluverð Mílu á ljósleiðara á viðkomandi markaði lítilsháttar breytileg milli þéttbýlis og dreifbýlis sem næmi um 16-30%, en þar væri ekki í gildi verðkvöð. Líklegt væri að það yrði einnig niðurstaðan varðandi kopar hjá Mílu ef ofangreind verðkvöð væri ekki fyrir hendi. Það væri mat PFS að umræddur verðmunur Mílu skýrðist fremur af mismunandi undirliggjandi kostnaði, m.a. vegna mismunandi útbreiðslukostnaðar, mismunandi íbúaþéttleika og mismunandi

stærðarhagkvæmni milli þéttbýlis og dreifbýlis, en verulega mismunandi samkeppnisstigs milli þessara svæða.

Míla benti á að málsgreinar 745-795 væru hluti af kafla 7.7 sem bæri yfirskriftina „Niðurstaða varðandi landfræðilega skilgreiningu á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaður 3b)“. Stór hluti umfjöllunar kaflans virtist þó fjalla um aðstæður á heimtaugamarkaði, þ.e. markaði 3a í stað markaðar 3b, sem greiningin ætti þó að fjalla um.

Þessi málsgrein væri þannig hreinlega röng. Það væri verulegur munur á verði á milli landsbyggðar og samkeppnissvæða Mílu fyrir bitastraum yfir GPON, eins og raunar á heimtaugum. Þannig væri verð fyrir bitastraum úti á landi um 80% hærra en á samkeppnissvæðum. Míla teldi því að PFS færi með rangt mál að verðmunur væri ekki umtalsverður. Míla spyrði sig hvað verðmunur þyrfti að vera mikill til að vera verulegur. Verðmunurinn væri tilkominn vegna mismunandi samkeppnisskilyrða, en einnig vegna mismunandi kostnaðar við að veita þjónustuna, þar sem stór hluti kostnaðar væri fastur og því skipti fjöldi notenda verulegu máli.

Afstaða PFS

Varðandi þá athugasemd Mílu að stór hluti kafla 7.7 virtist fjalla um aðstæður á markaði 3a í stað markaðar 3b, sem kaflinn ætti þó að fjalla um, tekur PFS fram að veruleg líkindi eru milli ofangreindra markaða, enda ekki að ástæðulausu að ESA mælir fyrir um það að þeir skyldu greindir samhliða. PFS hafnar því þó að um nákvæmlega sömu umfjöllun sé að ræða. Umfjöllun er staðfærð yfir á markað 3b þar sem það á við. Því er ekki um sömu umfjöllun eða sömu greiningu að ræða, þótt víða sé vísað til markaðar 3a í umræddum kafla, eðli málsins samkvæmt.

Í málsgrein 789 er fjallað um heildsöluverð ljósleiðara og þar mætti umfjöllunin vera nákvæmari þegar vísað er í hlutfallslegan mun heildsöluverðs milli svæða og hefur verið bætt úr því. Staðreyndin er hins vegar sú að sú þjónusta sem langflest fjarskiptafyrirtæki eru að kaupa af Mílu er ljósleiðaraheimtaug með bitastraumi í aðgangsleið 1. Míla selur mjög lítið magn af ljósleiðaraheimtaugum ([...] heimtaugar) án bitastraums og er bitastraumsþjónusta Mílu því oftast seld með heimtaug. Í eftirfarandi töflu má sjá nákvæmari útlistun á núverandi verðskrá Mílu, sem tók gildi í september 2020, og hlutfallslegur munur á þessum verðum:

Svæði	Ljósleiðaraheimtaug	Aðgangsleið 1	Aðgangsleið 3	Heimtaug með A1
Höfuðborgarsvæðið og Akureyri	2.120 kr	960 kr	1.337 kr	3.080 kr
Landsbyggð	2.480 kr	1.600 kr	1.977 kr	4.080 kr
Mismunur í %	17,0%	66,7%	47,9%	32,5%

Eins og sést í töflunni þá er verðmunur á þessari algengustu vöru Mílu nú 32,5%.

Þá er sala Mílu á bitastraumi án heimtaugar einnig mjög takmörkuð hjá Mílu en fjöldi ljósleiðaraheimtauga sem Míla leigir frá öðrum netrekenda, fyrir eigin virkan búnað voru [...] um mitt ár 2020. Þetta er þó töluvert meira en fjöldi seldra heimtauga án bitastraums. Verðmunur bitastraumsþjónustu án heimtaugar er töluvert meiri milli svæða, sérstaklega í aðgangsleið 1, eða 66,7%.

Í svari Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn PFS kom fram að þessi munur á verði fyrir bitastraum milli svæði skýrist af kostnaði þar sem nýting á bitastraumsbúnaði væri mjög lítill úti á landsbyggðinni, auk annars viðbótarkostnaðar vegna staðsetningar. PFS telur því einsýnt að þessi verðmunur milli svæða skýrist fyrst og fremst af mismunandi kostnaðaruppbyggingu, en ekki verulega mismunandi samkeppnisaðstæðna.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 792, þar sem fram kæmi að það væri ljóst að mati PFS að verðmunurinn milli Telia og staðbundinna neta í Svíþjóð væri mun meiri en almennt gerðist á milli Mílu og staðbundinna neta hér á landi, auk þess sem vægi hinna staðbundnu neta væri miklum mun minni hér á landi en í Svíþjóð. Aðeins nokkur prósent heimila og fyrirtækja hér á landi notuðu slík undirliggjandi net en tugir prósenta í Svíþjóð. Markaðshlutdeild Telia í Svíþjóð væri aðeins 37% á landsvísu á meðan hlutdeild Mílu væri 63% hér á landi. Mál þessi væru því alls ekki sambærileg að mati PFS.

Míla benti á að PFS virtist bera saman markaðshlutdeild Telia á ljósleiðara við markaðshlutdeild Mílu á heimtaugamarkaðnum öllum, þ.e. kopar- og ljósleiðaramarkaði. Hið rétta væri að Míla hefði um 30-35% markaðshlutdeild á ljósleiðara á meðan GR hefði um 60-65%. Í Svíþjóð væri Telia aftur á móti stærsti markaðsaðilinn með 37%. Ef eitthvað þá væri staða Mílu því verri en Telia, þar sem Míla væri ekki stærsti markaðsaðilinn eins og í Svíþjóð og því teldi Míla augljóst að ekki ætti að setja strangari kvaðir hér en í Svíþjóð.

Einnig virtist PFS ekki telja net GR og Tengis með sem staðbundin net. Þessi net væru að miklu leyti svipuð og ljósleiðaranet sveitarfélaga í Svíþjóð, enda að stórum hluta í eigu sveitarfélaga.

Míla teldi einnig að aðstæður í löndunum væru mjög svipaðar hvað varðaði það hvernig endanotendur litu á ljósleiðara og xDSL og þar hefði PTS komist að þeirri niðurstöðu að ljósleiðari væri sérstakur markaður. PTS hefði komist að þessari niðurstöðu með því að gera notendakönnun og spyrja af hverju fólk hefði valið það net sem það notaði. Niðurstaðan hefði verið að fólk hefði valið ljósleiðaraþjónustur til þess að fá hærri hraða, minni gagnaseinkun (delay) og minni bilanatíðni. PFS hefði ekki framkvæmt neina slíka könnun í drögunum. Míla teldi að slík könnun væri mjög mikilvæg til að greina markaðinn og væri í raun frekar einföld í framkvæmd.

Afstaða PFS

Varðandi tilvísun Mílu til þess að aðstæður á Íslandi og í Svíþjóð væru mjög svipaðar varðandi það hvernig endanotendur litu á ljósleiðara og koparnet og að PTS í Svíþjóð hefði framkvæmt neytendakönnun en PFS ekki, er það að segja að í kjölfar samráðs um frumdrögin ákvað PFS að láta framkvæma fyrir sig ítarlega neytendakönnun. Niðurstaða hennar styrkir þá afstöðu PFS að ennþá sé til staðar staðganga milli þessara tæknilausna hér á landi. Vísað er til kafla 3 og 4 hér að framan, sömu kafla í viðauka A, sem hefur að geyma uppfærða greiningu á viðkomandi mörkuðum og viðauka C, þar sem PFS gerir grein fyrir afstöðu sinni til hinna ýmsu athugasemda sem um þetta atriði bárust í auka samráði sem PFS efndi til þann 30. október 2020.

PFS áttar sig ekki fyllilega á þeirri athugasemd Mílu að PFS virðist ekki líta á net GR og Tengis sem staðbundin net. Umrædd net eru augljóslega staðbundin. Tengir stefnir ekki á

útbreiðslu á landsvísu, en GR segist gera það, þó það muni ekki gerast á líftíma þessarar greiningar samkvæmt svörum GR við fyrirspurn PFS. Þá er ljóst að net GR og Tengis eru miklum mun stærri en staðbundnu net sveitarfélaganna í strjálbýlinu víða um land, sem langflest hafa verið byggð upp með ríkisstyrkjum. Það gilda eðli málsins samkvæmt einnig tilteknar kvaðir á hinum litlu ríkisstyrktu sveitanetum samkvæmt leiðbeiningum ESA um ríkisstyrki.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 794, þar sem fram kæmi að PFS teldi ekki efni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi. Til þess væru samkeppnisaðstæður milli þessara svæða ekki nægilega ólíkar. Þótt einhver munur væri á formgerð markaðarins milli umræddra tveggja svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta keppinauta Mílu og markaðshlutdeildar, skilaði sá munur sér ekki í hegðun Símasamstæðunnar né keppinauta félagsins á milli þessara svæða og skilaði sér þannig ekki til neytenda í formi mismunandi verða, gæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisþrýstingur sá sem Míla stæði frammi fyrir væri þar af leiðandi ekki nægilega misjafn milli þessara tveggja svæða á viðkomandi markaði þannig að hann gæti talist verulegur.

Míla benti á að PFS virtist líta hér framhjá því að það væri munur á bæði þjónustu og verði á milli þessara svæða, en jafnframt munur á samkeppnisaðstæðum, þ.e. svæði án samkeppni og svæði með samkeppni. Ennfremur væri munur á því hvort Míla hefði undirliggjandi net á markaði 3a. Míla mótmælti því þessari niðurstöðu og teldi hana ranga.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan svarað því með ítarlegum hætti að samkeppnisaðstæður milli þess svæðis þar sem lítil eða engin samkeppni ríkir annars vegar og þess svæðis þar sem meiri samkeppni ríkir hins vegar séu ekki nægilega ólíkar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, heldur aðeins mismunandi kvaðir. Vísast til þess.

8 Greining á umtalsverðum markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (Markaður 3a)

8.1 Inngangur

GR styður áform PFS um að viðhalda útnefningu Mílu sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

Afstaða PFS
Álit GR er í samræmi við niðurstöðu PFS um umtalsverðan markaðsstyrk.

Tengir gerir ekki athugasemdir við áform PFS um að viðhalda útnefningu Mílu sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

Afstaða PFS
Álit Tengis er í samræmi við niðurstöðu PFS um umtalsverðan markaðsstyrk.

Nova telur ljóst að þó svo að markaðshlutdeild Mílu hafi lækkað frá því 2014 þá væri staðan enn sú að Míla (og Símasamstæðan) byggi yfir umtalsverðum markaðsstyrk sem hefði styrkst mjög frá og með árinu 2018. Nova tæki því fullkomlega undir það álit PFS að mjög sterkar vísbendingar væru um að Míla væri með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Míla hefði yfir að ráða eina landsdekkandi netinu sem samkeppnisaðilar þyrftu að reiða sig á til að veita þjónustu. Til viðbótar hefði verið stórfelld og mjög hröð uppbygging ljósleiðara á svæðum þar sem þó hefði ríkt einhver samkeppni, sem sýndi með óyggjandi hætti að félagið væri í mjög sterkri stöðu á markaði og í mikilli sókn.

Að auki byggi Míla að því að vera með Símann sem tryggan viðskiptavin sem vöndlaði margskonar fjarskipta- og fjölmiðlaþjónustu saman og byði ýmiskonar frítilboð til að sækja viðskipti á smásölumarkaði, að hluta til með ólöglegum hætti, sbr. ákvörðun SE nr. 25/2020. Að auki virtist Míla hafa nægt fjármagn og þá einkum til framkvæmda á svæðum þar sem þó gæti ríkt einhver samkeppni.

Nova styddi því að enn væri viðhaldið þeirri útnefningu að Míla væri fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og að lagðar væru á viðeigandi kvaðir.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við þá niðurstöðu PFS að staðan sé enn sú að Míla (og Símasamstæðan) búi yfir umtalsverðum markaðsstyrk, þrátt fyrir að markaðshlutdeild Mílu hafi lækkað á undanförnum árum. Markaðshlutdeild Símans hefur hins vegar ekki lækkað að sama skapi svo nokkru nemi.

Míla segir að það hafi verið frummat PFS, að Míla teldist fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á landinu öllu, bæði á markaði 3a og 3b. Míla hefði með ítarlegum hætti hér að

framan farið yfir þá annmarka sem félagið teldi vera á þeim greiningum sem lægju til grundvallar þessu frummati PFS.

Í fyrsta lagi væri Míla ekki sammála því frummati að skilgreina bæri þjónustumarkaði fyrir 3a og 3b þannig að þeir tækju hvoru tveggja til koparnets og ljósleiðaranets. Með því að skilgreina markaðinn með svo víðtækum hætti sem PFS gerði væri hlutdeild Mílu verulega ofáætluð vegna ársins 2019 (og jafnframt gefið í skyn að staðan yrði áfram sú sama árin 2021-2026). Ef markaðurinn væri skilgreindur sem ljósleiðaranet eingöngu væri markaðshlutdeild Mílu langtum minni, eða um [...]% á landsvísu í loks ársins 2019 og [...]% ef mið væri tekið af þeim svæðum þar sem GR eða Tengir væru starfandi.

Að sama skapi ofmæti PFS verulega þýðingu þess að Míla væri eina fyrirtækið með „landsdekkandi dreifikerfi“, enda ljósleiðarakerfi Mílu langt í frá landsdekkandi. Þá veitti landsdekkandi dreifikerfi Mílu í kopar óverulegt samkeppnislegt aðhald. Þess utan yrði að gæta að því grundvallaratriði að „landsdekkandi“ dreifikerfi hefði enga þýðingu varðandi veitingu fjarskiptaþjónustu á einstökum svæðum, þ.e. aðgangur að því væri ekki nauðsynlegur og gæti ekki talist forsenda markaðsstyrks. Ekki væri þannig um órofna heild að ræða.

Í öðru lagi hefði PFS ekki tekið nægjanlegt tillit til þeirra verulega ólíku samkeppnisaðstæðna sem væru til staðar, og fyrirsjáanlegt væri að yrðu áfram, á milli svæða þar sem ljósleiðaranet væri til staðar annars vegar og þar sem það væri ekki til staðar hins vegar. Eins og fjallað væri um hér að framan dekkaði umrætt svæði, þar sem a.m.k. tveir keppinautar væru fyrir hendi, um 71-90% heimila landsins. Á þessum sömu svæðum væri Míla alla jafna smærri rekstraraðilinn í dag og ekkert sem benti til annars en að svo yrði áfram á líftíma greiningarinnar (2021-2026). Yrði raunar ekki annað ráðið af frummati PFS en að stofnunin væri sammála þessu mati Mílu.

Afstaða PFS

Í kafla 8.1 í frumdrögum PFS kemur fram að í samræmi við leiðbeiningar ESA um markaðsgreiningu hafi viðkomandi þjónustumarkaður og landfræðilegur markaður verið skilgreindur og þá sé komið að því að greina samkeppni með hliðsjón af þeim þáttum sem hafa áhrif á markaðsstyrk og komast að því hvort styrkur fyrirtækis sé umtalsverður þannig að það það verði útnefnd sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og viðeigandi kvaðir lagðar á það.

Í því sambandi er m.a. litið til markaðshlutdeildar, fjárhagslegs styrkleika markaðsaðila, aðgangshindrana og samkeppni á viðkomandi markaði. Einnig skipta máli þættir eins og sölu- og afgreiðslukerfi, svo og hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki geti boðið viðskiptavinum fjölbreytta þjónustu vegna aðgangs að breiðu vöruframboði, fjarskiptanetum o.fl.

Gagnrýni Mílu miðast við þá forsendu að skilgreina eigi markaðinn eingöngu á grundvelli þess að að um sé að ræða heildsölumarkað fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Hins vegar er það niðurstaða PFS, eins og fram kemur í köflunum hér að framan, að staðganga sé á milli kopars- og ljósleiðaraheimtauga. Vísast í því sambandi til kafla 3 og 4 hér að framan, sömu kafla í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í kafla 2 og 3 í viðauka C, þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðu auka samráðs þess sem PFS efndi til þann 30. október 2020.

PFS bendir á að þrátt fyrir umtalsverða útskiptingu koparheimtauga þá eru enn fleiri viðskipavinir Símasamstæðunnar með koparheimtaugar en ljósleiðaraheimtaugar. Í árslok 2020 var hlutfall seldra ljósleiðaraheimtauga Mílu um [...]% en koparheimtauga um [...]%.

Ljóst er að þjónusta yfir koparheimtaugar hefur enn mjög mikið fjárhagslegt vægi í þjónustuframboði Mílu og Símans. PFS bendir á þá staðreynd að enginn greinarmunur er gerður á internettengingum eða markaðssetningu þeirra hjá Símanum eftir því hvort um er að ræða xDSL eða ljósleiðaratengingar. Á þetta bæði við um framboð og verðlagningu í smásölu um land allt, sem styður þá niðurstöðu að staðganga sé til staðar milli kopar- og ljósleiðaraneta á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Það sama má segja um næst stærsta þjónustuveitandann, Vodafone, sem og nánast alla aðra þjónustuveitendur hér á landi. Í samræmi við framangreint þá standast fullyrðingar Mílu ekki skoðun miðað við framkvæmd samstæðunnar í raun.

PFS ítrekar að markaður sá sem hér er til skoðunar er heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu, en markaðurinn er skilgreindur sem tæknilega óháður. Eins og fram kemur hér að framan er viðkomandi heildsölumarkaður sem hér er til umfjöllunar skilgreindur sem einn landfræðilegur markaður og tekur greiningin mið af þeirri niðurstöðu. Varðandi þá niðurstöðu er vísað til kafla 6 hér að framan og sama kafla í uppfærðri greiningu (viðauka A).

PFS ítrekar því að stofnunin skilgreinir markaðinn með þeim hætti að hann nái bæði yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar og því eigi útreikningar Mílu varðandi markaðshlutdeild ekki við, en félagið freistar þess að gera einungis grein fyrir markaðshlutdeild á meintum sérstökum markaði fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Markaðshlutdeild Mílu var 57% í lok árs 2020 og þróunin er í þá átt að ljósleiðaraheimtaugar taki við af koparheimtaugum í auknum mæli með tíð og tíma, en það mun að mati PFS ekki hafa afgerandi áhrif á markaðshlutdeild á líftíma þessarar greiningar, þ.e. næstu 3 ár eða svo, þar sem ljóst þykir að mesta fjárfestingin í ljósleiðurum mun verða af hálfu Mílu, miðað við upplýsingar sem PFS aflaði frá fjarskiptafyrirtækjunum haustið 2020.

PFS bendir á að texti Mílu í málsgreinum 110-112 í athugasemdum fyrirtækisins, dags. 10. júlí 2020, er að mestu samhljóða texta á bls. 16 í kafla 5.1 í skýrslu Analysys Mason (AM), dags. 1. júlí 2020, sem fyrirtækið vann fyrir Mílu.

Míla vísaði til málsgreina 801 og 804 í frumdrögum PFS, og sagði að aðgangsnet fyrirtækisins byggði ekki lengur að mestu leyti á landsdekkandi koparneti. Koparnetið yrði ekki landsdekkandi á líftíma greiningarinnar (og væri það ekki í dag). Ljósleiðaranet Mílu væri mun víðar en á höfuðborgarsvæðinu. Þetta væri skrýtin greining á stöðunni. Míla þjónustaði heimtaugar í eigu annarra með takmörkuðum hætti, en byði víða bitastraumsþjónustu. Undirmálsgrein 129 innihéldi rangar upplýsingar. Míla ætti ekki ljósleiðaranet í Hvalfjarðarsveit og Míla veitti ekki GPON þjónustu um ljósleiðara Líf í Mýrdal, ef tilvitnunin Mýrdalur ætti við það net.

Koparheimtaugar næðu ekki til allra landsmanna. Undanfarin ár hefði Míla eingöngu lagt ljósleiðara í ný hverfi og því væri ekki koparnet þar. Koparnet Mílu væri ekki landsdekkandi hvað varðaði breiðbandstengingar. Stór svæði gætu eingöngu nýtt koparheimtaugar fyrir PSTN þjónustu.

Afstaða PFS
Í texta PFS í frumdrögum segir: *„Aðgangsnet Mílu byggist að mestu leyti á landsdekkandi koparheimtauganeti, en fyrirtækið hefur auk þess lagt á undanförnum árum ljósleiðaraheimtaugar í umtalsverðum mæli á höfuðborgarsvæðinu.“*

Um rangtúlkun Mílu er að ræða að mati PFS varðandi orðalag málsgreinarinnar og því ekki þörf á að bregðast sérstaklega við. PFS vísar þó til fyrri svara sinna varðandi nánast landsdekkandi fjarskiptanet Mílu, í formi kopar- og ljósleiðaraneta, í kafla 6 hér að framan.

PFS mun hins vegar lagfæra undirmálsgrein 129 í frumdrögunum (nú undirmálsgrein 149 í viðauka A) vegna ábendingar Mílu um Hvalfjarðarsveit og Líf í Mýrdal, en ekki var um tæmandi lista að ræða.

8.2 Markaðshlutdeild

GR tæki undir sjónarmið PFS varðandi yfirburða markaðsstyrk Mílu. Teldi GR að ekkert benti til þess að markaðshlutdeild Mílu myndi lækka sem nokkru næmi á líftíma greiningarinnar, þannig að slíkt hefði marktæk áhrif á markaðsstyrk og yfirburðastöðu félagsins á markaði 3a eða 3b. Míla hefði heldur gefið í hvað varðaði uppbyggingu ljósleiðaraneta og því ljóst að félagið ætlaði sér að styrkja stöðu sína tæknilega og þannig markaðsstyrk sinn.

Afstaða PFS

Álit GR er í samræmi við niðurstöðu PFS varðandi yfirburða markaðsstyrk Mílu og að ekki séu líkur að það breytist umtalsvert á líftíma greiningarinnar.

Míla nefndi einnig að ljóst væri á þeim svæðum þar sem tvö ljósleiðaranet væru til staðar, væri markaðshlutdeild Mílu í ljósleiðara lág. Í fyrrnefndri skýrslu hefði AM áætlað út frá fyrirliggjandi upplýsingum hver áætluð hlutdeild viðskiptavina GR væri í ljósleiðara svo og hlutdeild viðskiptavina Mílu sem ekki keyptu ljósleiðara, og þannig hefði hlutdeild Mílu í ljósleiðaraneti verið áætluð á þeim svæðum þar sem GR eða Tengir væru starfandi. Bentu umræddar upplýsingar til þess að Míla væri með undir 35% hlutdeild á viðkomandi svæðum.

Sjá mynd:

Heimild: Míla

Í skýrslu Analysys Mason, bls 4-6 í kafla 2.3, kæmi fram að AM teldi hlutdeild Mílu í ljósleiðara lága á þeim svæðum þar sem samkeppni væri um ljósleiðaraaðgang. Með því að draga eigin tölur Mílu um fjölda viðskiptavina með ljósleiðaratengingar frá heildartölum birtum í tölfræðiskýrslum PFS mætti meta stærð GR og Tengis á landsvísu. Einnig mætti nota hlutdeildartölur úr sömu skýrslu PFS. Þannig mætti meta hlutdeild Mílu á þeim svæðum þar sem samkeppni væri til staðar og mæti AM hlutdeildina sem sést í ofangreindu grafi.

AM hefði sérstaklega nefnt að vöxtur Mílu væri nær eingöngu vegna viðskiptavina Símans sem færðu tengingar sínar frá VDSL yfir á ljósleiðara.

Afstaða PFS

PFS ítrekar að stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu að enn sé til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta og tenginga um slík net. Viðkomandi heildsölumarkaðir samanstanda því af hvoru tveggja. Því er ekki til staðar sérstakur ljósleiðaramarkaður hér á landi né aðskildir landfræðilegir markaðir. PFS bendir á að þrátt fyrir að GR hafi lagt ljósleiðaraheimtaugar til allra heimila á Seltjarnarnesi fyrir um 12 árum og að Míla hafi hafið þar ljósleiðaraútbreiðslu í þó nokkrum mæli á undanförnum árum, þá sé ennþá um [...]% internettenginga þar um kopar í árslok 2020. Það er greinilegt að allir viðskiptavinir internetþjónustufyrirtækja hafa ekki fundið þörf á að skipta úr undirliggjandi koparneti hjá fyrirtækinu yfir í þjónustu yfir ljósleiðaraheimtaugar, sem bendir sterklega til þess að það séu aðrir þættir en afköst undirliggjandi neta sem ráða kaupákvörðun neytenda og að staðganga sé ennþá til staðar milli tenginga um kopar- og ljósleiðaranet.

PFS telur að Míla hafi náð mjög góðum og skjótum árangri á ljósleiðaraneti sínu miðað við að félag hóf slíka uppbyggingu ekki að ráði fyrr en á árinu 2016. Miðað við upplýsingar frá Mílu mun félagið standa fyrir áframhaldandi kröftugri ljósleiðarauppbyggingu út líftíma greiningarinnar og eflaust lengur. Þá hefur Síminn náð mjög góðum árangri á smásölumarkaði varðandi sölu á tengingum um ljósleiðaranet og er orðinn stærsti aðilinn á markaði þar, og hefur áfram yfirburðastöðu varðandi sölu á tengingum um koparnet eða 77% þeirra á landsvísu við lok árs 2020. Hér að neðan má sjá töflu og mynd sem sýna markaðshlutdeild á smásölumarkaði varðandi sölu á tengingum um ljósleiðaranet um mitt ár 2020, en mynd þessi

birtist í ofangreindri tölfræðiskýrslu PFS fyrir fyrri árshelming 2020, sem birt var á vefsíðu stofnunarinnar þann 18. desember sl.:

Tafla 29. Fjöldi ljósleiðara internettenginga*
Table 29. Total fiber internet connections*

	Fjöldi Number			Markaðshlutdeild Market share		
Í lok tímabils / End of	1H 2018	1H 2019	1H 2020	1H 2018	1H 2019	1H 2020
Samtals / Total	63.619	80.787	91.221	100,0%	100,0%	100,0%
- Síminn	14.044	24.327	31.099	22,1%	30,1%	34,1%
- Vodafone	31.580	32.885	30.706	49,6%	40,7%	33,7%
- Nova	9.406	13.913	18.214	14,8%	17,2%	20,0%
- Hringdu	7.199	8.084	9.373	11,3%	10,0%	10,3%
- Aðrir / Others	1.390	1.578	1.829	2,2%	2,0%	2,0%

*Ljósleiðari að heimili eða byggingu. / *Fiber to home or building.

Mynd 29. Markaðshlutdeild skipt eftir fyrirtækjum
Picture 29. Market share by companies

Þarna kemur fram að markaðshlutdeild Símans í ljósleiðara hafi verið 34.1% um mitt ár 2020 en var aðeins 22,1% tveimur árum áður. Á sama tíma hefur hlutdeild Vodafone lækkað úr 49,6% í 33,7%. Símasamstæðan getur því mjög vel við unað hvort sem horft er einangrað til tenginga um ljósleiðaranet eða til tenginga um kopar- og ljósleiðaranet.

Míla vísaði í málsgrein 820 í frumdrögum PFS, þar sem fram kæmi að stofnunin teldi það gefa bestu myndina af raunverulegri stöðu og styrk aðila á heimtaugamarkaðinum að nota fjölda tenginga í notkun sem grunn að útreikningi markaðshlutdeildar í heildsölu, frekar en veltutölur. Fyrir þessu lægju helst tvær megin ástæður. Sú fyrri væri að þau tvö fyrirtæki sem væru langstærst á markaðinum (Míla og GR) styddust við mismunandi forsendur í þjónustuframboði og viðskiptasambandi við notendur. Míla seldi aðgang að heimtaugum án virks búnaðar í koparnetinu. Í aðgangsneti ljósleiðara væri aðgangur að heimtaug í PON netinu tæknilega erfiður sökum högun netsins, þar sem slík heimtaug væri afar stutt frá götubrunni og fáir notendur tengdir hverjum brunni. GR seldi almennt aðgang að heimtaugum

með breiðbandsaðgangi. Sú seinni væri að erfitt væri að skoða innri sölu, sérstaklega hjá GR og öðrum minni fjarskiptafyrirtækjum. Það kallaði á að áætla þyrfti veltu í heildsölu út frá matskenndum upplýsingum, en slíkir útreikningar væru háðir óvissu. Að framsögðu væri það niðurstaða PFS að nota fjölda tenginga sem viðmið í útreikningum á markaðshlutdeild á heildsölumarkaði, þar sem það væri nákvæmari mælikvarði en áætlaðar veltutölur og tekjur af innri sölu í heildsölu.

Míla mótmælti þessari afstöðu PFS. *Í fyrsta lagi* þá væri um að ræða tvo markaði (3a og 3b) og auðvelt ætti að vera að fá uppgefnar upplýsingar um veltutölur. GR hefði þannig fullkomlega aðskilda verðskrá, annars vegar fyrir heimtaugar og hinsvegar fyrir bitastraumsþjónustu. Það ætti því ekki að vera flókið fyrir GR að veita upplýsingar um veltu. PFS ætti að hafa upplýsingar um hvaða verð væru í gangi hjá GR og öðrum aðilum, auk magntalna og afslátta. Það ætti því ekki að vera flókið að reikna veltuna, en gróft reiknað væru hún um 2 milljarðar á ári með vsk. ef miðað væri við 55.000 tengingar hjá GR.

Hins vegar gæti það ekki verið marktæk ástæða að önnur félög en Míla sinntu ekki lögbundinni upplýsingagjöf sinni til PFS. Það væri þannig ljóst að verð koparheimtaugar væri aðeins um helmingur af verði ljósleiðaraheimtaugar GR eða Tengis. Míla teldi því að málefnaleg rök væru fyrir því að PFS miðaði við veltu á markaði eins og almennt væri gert í markaðsgreiningum og hefði verið gert í fyrri markaðsgreiningum á heimtauga- og bitastraumsmarkaði. Míla teldi að PFS hefði nægileg þvingunartól til að krefja fyrirtæki á markaði um þessi gögn. Í ljósi þess að hagsmunir Mílu í þessu máli væru verulegir þá teldi fyrirtækið þær ástæður sem PFS tilgreindi fyrir því að nota magn fremur en veltu ekki vera veigamiklar.

Afstaða PFS

Þvert á fullyrðingar Mílu þá er löng hefð fyrir því hjá PFS og öðrum systurstofnunum í Evrópu að miða við fjölda eininga frekar en tekjur á markaðshlutdeild í heildsölu, sérstaklega þegar um hátt hlutfall innri sölu er að ræða og mismunandi forsendur í þjónustuframboði. Það á m.a. við um viðkomandi markaði sem hér eru til umfjöllunar. PFS metur hverju sinni hver þörfin er á að afla viðeigandi og fullnægjandi upplýsinga. Það er ekki rétt sem Míla segir að í fyrri markaðsgreiningum á heimtauga- og bitastraumsmarkaði hafi PFS byggt á veltutölum, en hið rétta er að PFS byggði einnig á fjöldatölum í síðustu markaðsgreiningu á viðkomandi markaði, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014.

Það er ekki rétt ályktun hjá Mílu að önnur félög en Míla sinni ekki lögbundinni upplýsingagjöf sinni til PFS. Önnur fyrirtæki sem eiga ljósleiðaraheimtaugar eru ekki undir kvöðum um að aðgreina bókhald sitt vegna heimtauga annars vegar og breiðbandsaðgangs hins vegar. Sum þessara fyrirtækja, s.s. GR, kjósa að selja meginhluta tenginga sinna í formi breiðbandsaðgangs og bera ekki skyldu til þess að sérgreina innri sölu á heimtaugaaðgangi. Því eru upplýsingar þær sem Míla telur að hefði átt að afla, í mörgum tilfellum ekki til. GR starfar ekki á markaði heimtaugaleigu svo nokkru nemi, né er fyrirtækinu skylt að aðgreina vörusölu sína, tekjustöðvar eða kostnaðarstöðvar í bókhaldi eftir heimtaugum eða bitastraumi. Því er það ekki rétt hugsun í athugasemd Símans að aðgangsgjald GR megi túlka að öllu leyti vegna heimtaugahluta og heildsölutekjur af aðgangi fjarskiptafyrirtækja séu að öllu leyti vegna bitastraums.

Míla vísaði til málsgreina 826 og 827 í frumdrögum PFS, þar sem fram komi að um markaðshlutdeild fyrirtækja á heimtaugamarkaði mætti segja að hún einkenndist fyrst og fremst af tveimur þáttum sem helst væru áberandi. Annars vegar sterk staða Mílu á markaðnum og hins vegar mikil samþjöppun á markaði (HHI- stuðullinn 0,488). Þróunin hefði verið í áttina að minnkandi hlutdeild Mílu, sérstaklega í ljósi uppbyggingar GR, en sú uppbygging væri eingöngu á ákveðnum svæðum Suðvestanlands og óvíst væri með framhald uppbyggingar GR frá því sem nú þegar væri áætlað. Ljóst væri að um fákeppnismarkað væri að ræða og ekki raunhæft að gera ráð fyrir að sú staða breyttist á næstu árum. PFS gerði ennfremur ráð fyrir að stækkun heimtauganets GR héldi áfram í samræmi við áætlanir fyrirtækisins, sérstaklega með tilliti til sterkrar stöðu þess á heildsölumarkaðinum. PFS gerði samt ekki ráð fyrir að breytingin yrði slík að hún ógnaði sterkri markaðsstöðu Mílu á gildistíma greiningarinnar m.v. fyrirliggjandi áætlanir félaganna, þó svo að eitthvað kynni að draga saman með félögunum.

Míla sagði að þetta benti til þess að það þyrfti landfræðilega aðgreiningu. Samkeppnisaðstæður væru ólíkar eftir landsvæðum og einnig yrði að skoða sérstaklega hvort GR væri markaðsráðandi, annað hvort sameiginlega með Mílu eða eitt fyrirtækja. Vísbendingar væru um að markaðshlutdeild GR væri meiri en hjá Mílu nú þegar, eða um 50% um mitt ár 2019, og yrði enn meiri á líftíma greiningarinnar. PFS þyrfti að gera spá um framtíðina með tölulegum hætti, en svo virtist sem stofnunin tæki stöðuna um mitt ár 2019 og drægi svo ályktanir út frá því, en gerði ekki tölulegt spálíkan. Það væri ótækt að mati Mílu.

Afstaða PFS

PFS ítrekar að stofnunin skilgreinir markaðinn með þeim hætti að hann nái bæði yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Jafnframt skilgreinir PFS viðkomandi heildsölumarkað sem einn landfræðilegan markað og tekur greiningin mið af því.

Markaðshlutdeild Mílu var 57% í lok árs 2020 á meðan GR var með 36% hlutdeild og þróunin er í þá átt að ljósheimtaugar taki við af koparheimtaugum í auknum mæli, en það mun ekki hafa afgerandi áhrif á markaðshlutdeild á líftíma þessarar greiningar að mati PFS. Markaðshlutdeild Mílu hefur minnkað um 3,7 prósentustig á ári að meðaltali sl. 7 ár. Miðað við áframhaldandi óbreytta þróun á næstu árum er hægt að ályktа að hlutdeild Mílu fari undir 50% á líftíma greiningarinnar. Vísbendingar eru þó um að hægja kunni á lækkun markaðshlutdeildar Mílu á næstu árum, m.a. þar sem ljósleiðaraútbreiðsluáform Mílu eru mun metnaðarfyllri en GR, Tengis og annarra aðila. Ennfremur er ljóst að upptaka GR er mun lægri á svæðum þar sem félagið stendur nú í sameiginlegum framkvæmdum með Mílu, t.d. í Árborg og Reykjanesbæ, en félagið hefur átt að venjast þegar félagið hefur rutt brautina í ljósleiðaravæðingu. Þá er ekki útilokað að félög á borð við Vodafone og Hringdu færi sig í auknum mæli af neti GR yfir á net Mílu á líftíma greiningarinnar. PFS telur því ekki líklegt að hlutdeild Mílu fari undir 50% í lok líftíma greiningarinnar.

PFS stendur við fullyrðingu sínar um sterka stöðu Mílu á markaðinum og um mikla samþjöppun á markaði, sbr. *HHI-stuðulinn*[12] 0,488. Um *fákeppnismarkað* er að ræða og ekki raunhæft að gera ráð fyrir að sú staða breytist á næstu árum.

[12] Herfindahl-Hirschman Index. Gildi stuðulsins liggur á milli 0-1. Eftir því sem gildi hans er hærra telst samþjöppun á markaðinum meiri. Sé útkoman undir 0,1 er ekki talin ástæða til að hafast nokkuð að. Sé útkoman á bilinu 0,1 til 0,18 er um miðlungssamþjöppun í gangi og yfir 0,18 er veruleg samþjöppun fyrir hendi.

PFS styðst m.a. við sögulega þróun og spár fyrirtækja á viðkomandi markaði hverju sinni, en hefur ekki birt slíkt í öllum tilfellum m.a. vegna trúnaðar. Stofnunin hyggst þróa spálíkön enn frekar í þessum tilgangi.

8.3 Heildarstærð og arðsemi

Míla benti á, að GR sem ætti stærsta ljósleiðarakerfið, bæði ef miðað væri við það svæði sem það starfaði nú á og einnig á landsvísu, væri ein efnahagsleg eining með móðurfyrirtæki sínu Orkuveitu Reykjavíkur ohf. (OR), sem aftur væri að fullu í eigu sveitarfélaga, þar af yfir 90% í eigu Reykjavíkurborgar. Þar væru engar hömlur á nýtingu stoðþjónustu eða óhæði stjórnarmanna í dótturfélaginu. Sú fyrirtækjasamstæða hefði einnig gríðarlegan efnahagslegan styrk, m.a. í skjóli einkaréttar. Aftur á móti væri Míla og móðurfélagið Síminn bundin verulegum skilyrðum gagnvart SE, í þeim tilgangi að draga úr lóðréttri samþættingu félaganna. Míla mótmælti um leið harðlega því misræmi sem væri á því hvernig PFS bæri saman efnahagslegan styrkleika þessara félaga/samstæða.

Afstaða PFS
Eins og fram kemur í frumgreiningu PFS þá er GR að fullu í eigu Orkuveitu Reykjavíkur (OR) sem er opinbert fyrirtæki að mestu í eigu Reykjavíkurborgar. Fjárhagslegur styrkleiki OR er mikill í samanburði við framangreind fjarskiptafélög. Þess ber þó að geta að í samræmi við 36. gr. fjarskiptalaga skal GR vera fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi OR eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða og þess gætt að samkeppnisrekstur eins og starfsemi GR sé ekki niðurgreidd af annarri starfsemi OR sem nýtur einka- eða sérréttinda á öðru sviði en fjarskiptum. PFS hefur það hlutverk samkvæmt lögum að hafa eftirlit með því að fjarskiptastarfsemi sé fjárhagslega aðskilin frá veitustarfsemi sem nýtur einka- eða sérréttinda á öðrum sviðum en fjarskiptum, en PFS hefur í þeim tilgangi lagt ýmsar kvaðir á GR á undanförnum árum.

Fram kemur það mat PFS að GR njóti ekki með beinum hætti fjárhagslegs styrkleika eiganda síns frekar en önnur helstu fjarskiptafyrirtæki frá eigendum sínum, t.d. lífeyrissjóðum sem eru helstu eigendur Símans og Sýnar. Þau frávik sem PFS hefur greint varðandi fjárhagslegan aðskilnað GR frá OR geta að mati PFS ekki talist veruleg.

Míla vísar í málsgreinar 835-839 í frumdrögum PFS, en þar væri fjallað um samanburð á fjárhagslegum lykilstærðum samkvæmt ársreikningum helstu fyrirtækja á íslenska fjarskiptamarkaðinum, sem sýndi fjárhagslegan styrkleika Símasamstæðunnar umfram önnur fyrirtæki á fjarskiptamarkaðinum.

Míla tók fram að í tölum Mílu væri sala til Símans. Væri hún tekin út væru tekjur Mílu til ytri aðila mun minni en tekjur GR. Þá væri óeðlilegt að bera saman Símasamstæðuna við GR. Eðlilegra væri að bera saman Símasamstæðuna við OR, þar sem GR væri í 100% eigu OR. Athuga yrði að ef verið væri að skoða t.d. fjárhagslegan styrkleika, þá ætti ekki að skipta máli hvort móðurfélag væri í fjarskiptastarfsemi eða ekki. Það væri ekki hægt að líta fram hjá þeirri yfirburðastöðu sem GR væri í, að hafa bakhjarl í OR sem væri í einokunarstöðu og þar að auki í opinberri eigu. Þá væri rétt að taka fram að stór hluti tekna Símans væri ekki vegna

markaða 3a og 3b. Ef PFS teldi eðlilegt að bera aðeins saman þá liði sem snéru að fjarskiptaþjónustu, þá ætti aðeins að bera saman afkomu af þeim liðum sem snéru að markaði 3a og 3 b. Þetta væri grundvallaratriði.

Afstaða PFS

PFS bendir á að verið sé að fjalla um heildarstærð og arðsemi sem sýnir sterka stöðu Símans og Mílu, sem fyrirtækjasamstæðu á fjarskiptamarkaði, umfram samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði. Byggt er á upplýsingum samkvæmt ársreikningum viðkomandi félaga. Um er að ræða ítarlegri upplýsingar en áður hafa verið birtar í greiningum PFS og hyggst stofnunin þróa samanburðinn enn frekar.

PFS mun uppfæra tölulegar upplýsingar í kaflanum m.v. 2019 en staða Símasamstæðunnar styrktist á milli áranna 2018 og 2019.

PFS telur tengsl OR og GR ekki sambærileg við tengsl Símans og Mílu. Síminn og Míla eru með lóðrétt samþætta starfsemi á fjarskiptamarkaði, en OR og GR eru ekki starfandi í sama geira. PFS telur ennfremur að ekki sé hægt að líta eingöngu til afkomu sem snýr að mörkuðum 3a og 3b, m.a. vegna þess hversu þjónustuframboð Símasamstæðunnar á öllum sviðum fjarskipta er margþætt og samofið.

Míla vísaði til málsgreinar 841 í frumdrögum PFS, en þar kæmi fram að skv. 36 gr. fjarskiptalaga skyldi starfsemi OR vera fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi OR, eins og um óskyld fyrirtæki væri að ræða og þess gætt að samkeppnisrekstur eins og starfsemi GR væri ekki niðurgreidd af annarri starfsemi OR sem nyti einka- eða sérréttinda á öðru sviði en fjarskiptum.

Míla benti á að samkvæmt sátt við SE ætti það sama við um Símasamstæðuna. Í 2. gr. sáttarinnar segði:

„Í því skyni að stuðla að aukinni samkeppni, jafnræði, gagnsæi og trúverðugleika á fjarskiptamörkuðum skulu félögin áfram tryggja að fullu aðskilnað fjarskiptaneta og –virkja samstæðunnar frá annarri starfsemi samstæðunnar eins og lagt var upp með við stofnun Mílu árið 2007 og kveðið er á um í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 6/2013.“

Í 4 gr. sáttarinnar kæmi fram að Míla skyldi vera rekin sem sérstök lögpersóna og vera stjórnunarlega og rekstrarlega aðskilin frá móður- og systurfélögum og stjórnarmenn skyldu vera óháðir Símanum.

Í 5 gr. kæmi fram að viðskiptastefna Mílu skyldi rekin með sjálfstæðum hætti og á eðlilegri arðsemiskröfu, móðurfélaginu væri þó heimilt að vinna að stefnumótun samstæðunnar.

Aftur á móti nyti GR allrar stoðþjónustu hjá OR og í fimm manna stjórn OR væru þrír starfandi hjá OR eða systurfélagi og einn fyrrverandi starfmaður OR. Þá væru báðir varamennirnir í stjórn GR starfsmenn hjá OR. Það væri því mun meiri aðskilnaður á milli Mílu og Símans en á milli GR og OR. Teldi Míla að OR og GR væri ein efnahagsleg eining með gríðarlegan fjárhagslegan styrkleika.

Afstaða PFS
PFS telur að ekki séu forsendur fyrir því að leggja að jöfnu Símann og Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk (SMP) samkvæmt frumdrögum að markaðsgreiningu annars vegar, svo og OR og GR sem falla undir 36. gr. fjarskiptalaga hins vegar. Yfirburðarstaða Símasamstæðunnar hvað varðar fjárhag og rekstur á fjarskiptamarkaði er augljós hvernig sem á það er litið. PFS telur ekki að umrædd sátt SE við Símasamstæðuna geti gert það að verkum að Míla teljist ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Keppinautar Símasamstæðunnar hafa haldið því fram að Símasamstæðan hafi ítrekað brotið ákvæði umræddrar sáttar, og raunar komst SE að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 25/2020 að samstæðan hefði brotið tiltekin ákvæði hennar, auk þess sem fleiri mál eru til skoðunar hjá SE sem geta varðað brot á sáttinni. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála komst þó að þeirri niðurstöðu í máli 1/2020, dags. 13. janúar 2021, að ógilda bæri þann lið í ákvörðun SE vegna formgalla við rannsókn málsins, en komst að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði með alvarlegum hætti brotið gegn annarri sátt Símasamstæðunnar við SE frá 2015, með ólöglegri samtvinnun. Nánari grein er gerð fyrir þessum málum í kafla 10.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), er fjallar um samkeppnisvandamál. PFS vísar einnig til svars við næstu athugasemd hér að ofan, varðandi lóðrétta samþættingu á fjarskiptamarkaði sem er til staðar hjá Símasamstæðunni en ekki hjá OR og GR.

Míla sagði að PFS hefði ekki nefnt að stofnuninni hefði yfirsést að GR hefði brotið skilmála PFS um fjármögnun og hefði það ekki komist upp fyrr en GR hefði notið þess stuðnings árum saman við uppbyggingu. Með því nyti GR einmitt styrks eiganda síns. Engin viðurlög hefðu verið lögð á GR vegna brotsins og ekki væri ljóst hvernig eftirfylgni væri í raun háttað af hálfu PFS. Hefði GR því getað notið ávinnings af því að brjóta gegn lögum og ákvörðunum PFS.

Afstaða PFS
PFS vísar á bug fullyrðingu Mílu um að PFS hafi yfirsést að GR hafi brotið skilmála PFS um fjármögnun félagsins. PFS vísar m.a. á ákvörðun sína nr. 3/2019 *„Framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar hjá Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. fyrir árin 2016-2017“*. Ákvörðunin er liður í eftirliti PFS með framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar GR innan OR samstæðunnar á grundvelli 36.gr. fjarskiptalaga. Úttektin tók til tímabilsins 2016-2017 og byggði á bókhalds- og rekstrargögnum þessara ára. Það er meginniðurstaða PFS að fjárhagslegur aðskilnaður OR og GR hafi verið í samræmi við ákvæði 36. gr. fjarskiptalaga, að undanskildum lánveitingum til GR í tengslum við sjóðspott OR samstæðunnar. PFS gerði einnig athugasemd við skilyrði lánastofnana í lánssamningum GR um eignarhald OR yfir GR. PFS taldi því þörf á að setja kvaðir á GR um framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar OR og GR um framangreind atriði í ofangreindri ákvörðun. Að öðru leyti vísar PFS til ítarlegri svara um þetta atriði í skjali þessu.

8.4 Aðgangshindranir

8.4.1 Almennt um aðgangshindranir

Míla mótmælti því sérstaklega að aðstæður á markaðnum hefðu sérstaka þýðingu í þessu sambandi, s.s. meintar aðgangshindranir, lóðrétt samþætting o.fl., og að þær væru á einhvern hátt til þess fallnar að styðja það frummat PFS að Míla teldist með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum á landinu öllu.

Afstaða PFS
Eins og fram kemur í frumdrögum PFS þá eru aðgangshindranir sem mæta fyrirtækjum á viðkomandi markaði að miklu leyti tilkomnar vegna sterkrar stöðu Símasamstæðunnar sem Míla er hluti af og hins vegar erfiðleikum nýrra fjarskiptafyrirtækja að skapa sér þá aðstöðu sem þarf til að geta keppt á markaðinum. Til fyrri flokksins teljast yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, stærðarhagkvæmni, breiddarhagkvæmni, aðgangur að fjármagni og lóðrétt samþætting. Til seinni flokksins geta m.a. talist óafturkræfur kostnaður, vaxtarhindranir og kostnaður við afgreiðslukerfi.

Þar sem PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði telst sá aðili sem útnefndur er með umtalsverðan markaðsstyrk vera í slíkri stöðu á landinu öllu.

Síminn sagði að PFS héldi því fram að það væru viðvarandi aðgangshindranir á þeim mörkuðum sem um ræddi, þ.e. mörkuðum 3a og 3b. Greining PFS hefði hins vegar að geyma umfjöllun sem væri mjög almenns eðlis og fullyrðingar ekki studdar gögnum í nægilegum mæli. Enginn greinarmunur væri gerður á þeim mismunandi aðstæðum sem væru til staðar víðs vegar á landinu, né sett fram rökstutt tölulegt mat sem lægi til grundvallar fullyrðingum um aðgangshindranir.

Benti Síminn á að það væri talsvert aðrar ástæður fyrir innkomu aðila á viðkomandi markaði eftir því hvort um höfuðborgarsvæðið væri að ræða, með tæplega 100 þúsund heimili og öll tengd við ljósleiðara GR, og að hluta til Mílu, eða þéttbýlisstaði á Austurlandi þar sem xDSL tengingar væru í yfirgnæfandi meirihluta og það lægi fyrir stefna stjórnvalda að ljósleiðaravæða allt Ísland.

Lítil sem engin gögn lægju til grundvallar fullyrðingum PFS á báðum mörkuðum og bæri umfjöllun PFS þess merki að textinn væri að miklu leyti orðréttir kaflar frá því að umræddir markaðir hefðu fyrst verið greindir á árunum 2007-2008. Síðan þá hefði staðan breyst gríðarlega, tvenns konar ný farnetstækni hefði komið fram og tugum milljarða einkafjár og opinbers fjár hefði verið ráðstafað til fjárfestinga í greininni. Þar af leiðandi væri ljóst að PFS hefði ekkert rannsakað aðgangshindranir, enda væru engin gögn sem lægju rannsókn PFS til grundvallar og vísaðist til gagnalista PFS þessu til stuðnings. Stofnunin gæfi sér einfaldlega niðurstöður án gagna, talna eða greininga.

Síminn benti einnig á að innleiðing tilskipunar nr. 2014/61/ESB hefði leitt af sér mun lægri þröskuld fyrir innkomu á markaðinn, ef tilskipunin hefði verið innleidd með þeim hætti sem

Síminn hefði lagt til, þ.e. að aðgangsbeiðendur gætu nýtt svartan ljósleiðara í eigu opinberra aðila, til þess að byggja upp eigið fjarskiptakerfi, í þeim tilgangi að bjóða heimilum internetþjónustu. PFS hefði lagst gegn þeirri tillögu, þótt einsýnt væri að slíkur aðgangur markaðsaðila hefði haft jákvæð áhrif á markaðinn.

Í öllu falli væri hvergi að finna umfjöllun um þær aðgangshindranir sem lækkuðu, hvað varðaði nýfjárfestingar í ljósleiðara vegna laga nr. 125/2019, sem innleiddu ofangreinda tilskipun. PFS hefði sagt að innleiðing tilskipunarinnar myndi lækka kostnað við lagningu ljósleiðarakerfa og væri æskilegt að sú greining yrði einnig lögð til grundvallar í markaðsgreiningu PFS. Væri eðlilegt að PFS hefði metið þetta atriði og a.m.k. greint möguleika nýrra aðila til þess að koma inn á markaðinn og nýta lagnir GR eða Tengis til þess að bjóða ljósleiðaraþjónustu. Það væri ekki gert sem væri miður og fæli í sér skort á rannsókn, sem leiddi aftur til þess að greiningin væri markleysa.

Afstaða PFS

Síminn gerir hér athugasemdir við kafla 8.4.1 í frumdrögunum sem ber yfirskriftina „Almennt um aðgangshindranir“. Um er að ræða almenna umfjöllun um mögulegar aðgangshindranir. Gagnrýni Símans á að mati PFS ekki við rök að styðjast.

PFS er ósammála Símanum um að skort hafi á rannsókn málsins, enda um ítarlega markaðsgreiningu að ræða. Eins og venja er fór fram frekari rannsókn og gagnaöflun í kjölfar samráðs þess um frumdrögin sem stóð yfir á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí sl. Sú ítarlega rannsókn styður að mestu þær niðurstöður er fram komu í frumdrögunum. PFS efndi svo til auka samráðs þann 30. október sl. um atriði sem PFS taldi rétt að breyta frá frumdrögunum, m.a. í ljósi gagnrýni Símans og Mílu, s.s. um viðmið varðandi landfræðilega greiningu, útfærslu verðkvaðar og að Ljóslínur skyldu áfram falla undir markað 4 (markaður 6/2008 fyrir lúkningarhluta leigulína) en ekki færast á markað 3a. Þá efndi PFS einnig til samráðs um staðgöngumat fyrir kopar og ljósleiðara og neytendakönnun sem stofnunin lét vinna fyrir sig haustið 2020, en það var mat PFS að ekki væri tilefni til að falla frá upphaflegri afstöðu stofnunarinnar þess efnis að staðganga væri ennþá til staðar milli kopar- og ljósleiðaratenginga.

PFS aflaði gagna frá fjarskiptafyrirtækjum áður en frumdrögin fóru í samráð. PFS aflaði enn ítarlegri gagna frá fjarskiptafyrirtækjum og öðrum hagaðilum eftir að ofangreind frumdrög voru lögð fram til samráðs þann 30. apríl 2020. Stofnunin hefur nú uppfært frumdrög að markaðsgreiningu m.a. með vísun til athugasemda hagaðila úr framangreindum samráðum. PFS byggir ennfremur á söfnun gagna úr reglulegri tölfræðirannsóknum sínum, sem framkvæmd er tvisvar á ári, öflun sértækra tölfræðigagna m.a. með ítarlegri neytendakönnun, auk gagna úr innviðagrunni stofnunarinnar (GAF) og frekari greiningu um líklega þróun útbreiðslu fjarskiptaneta og markaðshlutdeilda á líftíma greiningarinnar í uppfærðum ákvörðunardrögum (nú viðauki A). Auk þess eru ýmsar upplýsingar um markaðinn og stöðuna á honum opinberar upplýsingar.

PFS bendir á að í kjölfar auka samráðsins hyggst PFS árlega uppfæra lista yfir þau sveitarfélög sem falla skulu undir svæði með meiri samkeppni og þar með vægari kvaðir. Er slík aðferðarfræði mun nákvæmari en spár um líklega þróun í framtíðinni, sem geta verið mörgum óvissuþáttum háðar.

PFS leggur áherslu á að eins og nafnið ber með sér að um frumdrög er að ræða sem stofnunin lagði fram til umsagnar hjá hagaðilum sem ber að meðhöndla sem slík, m.a. til að fá fram sjónarmið og til leiðréttingar eftir því sem við á í samræmi við góða stjórnsýsluhætti. Af málflutningi Símans virðist helst mega ráða að ekki sé litið svo á að eftir 30. apríl 2020, verði um frekari rannsókn að ræða.

PFS mun hér síðar fjalla nánar um einstakar athugasemdir Símans vegna aðgangshindrana.

Þess má þó geta að Síminn segir að PFS geri engan greinarmun á mismunandi aðstæðum að því er aðgangshindranir varðar víðs vegar á landinu. PFS hafnar þessu. PFS fjallar sérstaklega um aðgangshindranir eftir svæðum í kafla 6.6.2 og 7.6.2 í uppfærðri greiningu, sem og í köflum 6 og 7 hér að framan. Eðlilega er sú umfjöllun samt ekki eins ítarleg og sundurgreind eftir svæðum og raunin hefði orðið ef PFS hefði komist að þeirri niðurstöðu að samkeppnisaðstæður milli svæða væru það verulega misjafnar að tilefni hefði verið til að aðgreina landsfræðilega markaði. Þá hefði PFS greint ítarlega stöðuna á sérhverjum aðgreindum markaði m.t.t. útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og útfært kvaðir á hverjum og einum markaði. Það var hins vegar ekki niðurstaða PFS, eins og ítarlega hefur verið gerð grein fyrir í köflum 6 og 7 í uppfærðri greiningu (viðauki A) og sömu köflum hér að framan.

Þá fjallar Síminn hér að ofan um tilskipun ESB nr. 2014/61/ESB og lög nr. 125/2019, um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta, sem innleiddu framangreinda tilskipun í íslenska löggjöf. PFS lagðist einfaldlega gegn því að tilskipunin yrði lögfest hér á landi í samræmi við tillögur Símans, þ.e. að aðgangskvöð yrði lögð á aðila, hvort sem þær væru í opinberri eigu eða einkaeigu, varðandi aðgang að svörtum ljósleiðara, þar sem það hefði falið í sér ranga innleiðingu á tilskipuninni og hefði verið í ósamræmi við innleiðingu hennar annars staðar í Evrópu. Umrædd lög tóku gildi þann 1. janúar 2020 og því ekki komin mikil reynsla á þau, en það er engu að síður mat PFS að þau geti að einhverju leyti minnkað aðgangshindranir þó aðgangur að efnislegum grunnvirkjum, svo sem rörum- og lagnaleiður, hafi ekki drifið samkeppni áfram hér á landi og ekki verið mikið notaður til þessa. PFS telur þó, eins og flestar systurstofnanir PFS í Evrópu, að þau lög ein og sér séu almennt ekki nægileg gagnvart aðila með umtalsverðan markaðsstyrk.

Síminn taldi að litlar aðgangshindranir væru til staðar á íslenskum fjarskiptamarkaði og benti á að Vodafone hefði sagt í samrunaskrá sinni vegna kaupa á rekstri 365 miðla hf. að *„aðgangshindranir að fjarskiptamarkaðnum væru litlar og þá sérstaklega vegna breyttrar og aukinnar þjónustu frá heildsölunum Mílu og GR.“* Að mati Símans yrði að leggja til grundvallar að um væri að ræða yfirlýsingu Vodafone gagnvart SE og þannig væri ljóst að hún væri ekki röng, nema PFS tækist að sanna annað með gögnum sem áður hefðu ekki komið fram.

Afstaða PFS

Með ákvörðun SE nr. 42/2017 heimilaði SE samruna Vodafone og 365 miðla, með skilyrðum. Bæði fyrirtækin voru starfandi á fjarskipta- og fjölmiðlamarkaði. Framangreind skilyrði fólust í gerð sáttar við SE, sem tryggja átti samkeppni á fjarskipta- og fjölmiðlamarkaði. Hvað svo sem Vodafone kann að hafa sagt í aðdraganda umræddra sátta leit SE augljóslega ekki svo á að virk samkeppni ríkti á íslenskum fjarskiptamarkaði. PFS hefur í greiningu þessari komist

að sömu niðurstöðu. Alþekkt er að fjarskiptafyrirtæki haldi fram ýmsum staðhæfingum gagnvart eftirlitsstjórnvöldum til að fá sínu framgengt. Auk þess má geta þess að Vodafone hefur tapað mikilli markaðshlutdeild frá árinu 2017 á fjarskiptamörkuðum, en Síminn hefur haldið vel sjó á tímabilinu. Þannig fær PFS ekki séð að samkeppni hafi aukist svo nokkru nemi á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu á tímabilinu, en Míla hefur að vísu misst nokkra markaðshlutdeild á viðkomandi mörkuðum, en er samt sem áður með nokkuð yfir 50% hlutdeild á þeim báðum.

8.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

Míla benti á að í málsgrein 854 í drögunum segði PFS að á stærri svæðum eins og á höfuðborgarsvæðinu væri víða skortur á aðstöðu fyrir fjarskiptabúnað. Að sögn PFS væri húsakostur Mílu nú þegar nær fullnýttur á ýmsum svæðum, en aðgangskvöð hvíldi á félaginu þar sem pláss væri, í samræmi við fyrri ákvörðun PFS á viðkomandi markaði frá 2014. GR hefði hins vegar að miklu leyti nýtt byggingar OR en engin aðgangskvöð hvíldi á félaginu, en OR byði hýsingu búnaðar í umtalsverðum mæli. GR hefði einnig leigt aðstöðu í húsnæði Mílu í einhverjum mæli.

Míla kannaðist ekki við ofangreindan skort á plássi sem PFS teldi að væri í húsnæði Mílu á höfuðborgarsvæðinu. Þvert á móti væri nægt pláss í húsum og myndi það bara aukast við niðurlagningu talsímakerfisins. Eina ástæða þess að GR leigði veggpláss af Mílu í nokkrum símstöðum fyrir samtengimúffur ljósleiðaralagna væri að jarðstreng GR væri splæst við innanhússtreng GR. Míla gæti ekki annað en spurt hvernig PFS hefði komist að þessari niðurstöðu og hvort einhver gögn lægju þar að baki.

Afstaða PFS
PFS hyggst gera viðeigandi breytingar á texta málsgreinarinnar í samræmi við fullyrðingu Mílu um núverandi stöðu hýsinga hjá fyrirtækinu. Sjá umfjöllun PFS vegna málsgrein 860 hér á eftir.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 858 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS teldi ólíklegt að nokkur aðili sæi sér hag í lagningu nýrra heimtauganeta á landsvísu og að líklegra væri að fyrirtæki eins og t.d. veitufyrirtæki og einstök sveitarfélög úti á landi einbeittu sér frekar að ljósleiðaravæðingu í heimabyggð og á minni svæðum og að GR einbeitti sér að stærri byggðarkjörnum á starfssvæði sínu.

Afstaða PFS
PFS er að fjalla um að engir aðilar á markaði (fyrir utan Mílu) séu líklegir til að byggja upp landsdekkandi heimtauganet, þ.m.t. GR, á líftíma markaðsgreiningarinnar. PFS fékk þetta staðfest í svari GR, dags. 22. október 2020, við fyrirspurn PFS, dags. 8. og 9. október s.á.

Míla vísaði til málsgreinar 860 í frumdrögunum, þar sem PFS ályktaði að skortur á aðstöðu, ásamt töfum á afgreiðslu umsókna, gæti verið hindrun fyrir samkeppni sem byggði á þjónustuframboði yfir föst aðgangsnet, ef viðeigandi heildsölukvaðir væru ekki til staðar.

Míla sagði að í dag væri ekki nokkurt fyrirtæki sem myndi leggja eigin koparheimtauganet, heldur myndu allir aðilar byggja ljósleiðaranet. Engin þörf væri á aðgangi fyrir VDSL búnað í götuskápum Mílu. Jafnvel þó að það væri ekki pláss þá væri lítið mál fyrir viðkomandi fyrirtæki að setja upp sérstaka búnaðargötuskápa. Nægt pláss væri í öllum hýsingarstöðum Mílu á höfuðborgarsvæðinu og öllum þéttbýlisstöðum úti á landi. Staðreyndin væri sú að lítil eftirspurn væri hjá öðrum ljósleiðarafyrirtækjum að fá aðstöðu í hýsingarplássi Mílu heldur vildu þau yfirleitt skaffa sitt eigið pláss. T.d. væru GR og Tengir í spennustöðvum eða í rýmum sveitarfélaga þar sem félögin legðu ljósleiðara. Flest sveitarfélög sem hefðu lagt ljósleiðara í dreifbýli hefðu nýtt aðstöðu sína í skólum eða félagsheimilum til hýsingaraðstöðu og hefðu flest ákveðið að byggja upp annan hýsingarstað í stað þess að nýta aðstöðu Mílu. Míla teldi því að þessi ályktun væri röng.

Afstaða PFS

PFS staðhæfði ekki í ofangreindri málsgrein að skortur væri á hýsingarmöguleikum í tækjarýmum Mílu, fyrir utan götuskápa, en tók fram að slíkt gæti verið vandamál. Eflaust er einhver skortur á hýsingarmöguleikum á stöku stað en PFS er sammála Mílu um að það sé ekki vandamál almennt séð. PFS mun gera breytingu á orðalagi í málsgrein 860 í frumdrögum í samræmi við ábendingu Mílu, þess efnis að til viðbótar við núverandi texta í málsgreininni komi: *„PFS ályktar að skortur á aðstöðu, geti ásamt töfum á afgreiðslu umsókna verið hindrun fyrir samkeppni sem byggir á þjónustuframboði yfir föst aðgangsnet, ef viðeigandi heildsölukvaðir eru ekki til staðar“*. Því er um að ræða almenna ályktun um hugsanlegar aðstæður sem geta myndast á markaði og ber að túlka sem slíkt.

Til viðbótar komi setningin: *„Skortur á plássi hjá Mílu er ekki almennt vandamál hjá fyrirtækinu í dag, auk þess sem pláss mun aukast við niðurlagningu talsímakerfisins á næstu árum. Því telst skortur á aðstöðu í húsnæði ekki hindrun fyrir samkeppni, miðað við að kvaðir um aðgang að því séu í gildi, en gæti verið aðgangshindrun ef kvaðir væru ekki til staðar.“*

Síminn teldi óljóst í hverju umfjöllun PFS fælist og hver aðstaðan væri sem um ræddi í kafla 8.4.2 „Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp“. Engra gagna í gagnalista væri að finna sem gæfi til kynna að PFS hefði kynnt sér, m.a. hvort og í hvaða mæli fyrirtæki gætu nýtt sér fyrirliggjandi innviði. Virtist PFS þannig ekki hafa framkvæmt neina rannsókn á því hvar hinn eiginlegi flöskuháls í kerfinu væri eða aðstaðan sem væri erfitt að koma sér upp.

Síminn benti á að GR væri með útbreiddasta ljósleiðaraheimtaugakerfi landsins og með 100% útbreiðslu á höfuðborgarsvæðinu. Ljósheimtaugauppbygging á höfuðborgarsvæðinu ætti að vera sú ódýrasta á landinu, sökum hagkvæmni í uppbyggingu, sem önnur sveitarfélög hefðu ekki.

Tengir væri með útbreiddasta ljósheimtaugakerfi Norðurlands, en ekki Míla, og þannig væri óljóst hvaða aðstaða það sé sem eigi að vera erfitt að koma sér upp í samkeppni við Mílu.

GR notaði húsnæði systurfélaga sinna í miklum mæli, þ.e. félagsins Veitur ehf., sem væri dótturfyrirtæki OR. Síminn fengi ekki séð að PFS hefði rannsakað aðgang að rýmum Veitna og hvort það væri mögulegt eða líklegt að fyrirtæki gætu fengið aðgang að rýmum Veitna. Þannig lægi ekki fyrir hvort það drægi úr aðgangshindrunum eða ykju þær.

PFS hefði einfaldlega getið óskað eftir þessum upplýsingum frá markaðsaðilum, þ.e. hversu líklegt væri að þeir myndu á næstu 5-10 árum nýta sér rör annarra aðila til þess að byggja upp eigið ljósheimtauganet. Þá hefði PFS einnig getað kallað eftir upplýsingum frá Tengi og GR um það hvort félagið gæti veitt aðgang að rörum sínum.

Síminn teldi eðlilegt að ef PFS hefði rannsakað aðgangshindranir þá hefði þessara gagna verið aflað.

Afstaða PFS
Í viðkomandi kafla fjallar PFS almennt um yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp, sem torvelt og dýrt getur verið að koma sér upp, sbr. málsgreinar 850-860 í frumdrögunum.

Í niðurstöðu sinni ályktar PFS að skortur á aðstöðu, *geti* ásamt töfum á afgreiðslu umsókna verið hindrun fyrir samkeppni sem byggir á þjónustuframboði yfir föst aðgangsnet, ef viðeigandi heildsölukvaðir eru ekki til staðar.

Sjá einnig fyrirhugaðar breytingar á málsgrein 860 frumdraganna hér að ofan.

PFS ítrekar að miðað við kopar- og ljósleiðarheimtaugar þá fari ekki á milli mála að Míla, en ekki GR, er með útbreiddasta heimtaugakerfi landsins og að bæði félögin eru með nálægt 100% útbreiðslu á höfuðborgarsvæðinu þegar horft er til kopar- og ljósleiðaraneta.

Síminn sagði að PFS hefði getað óskað eftir upplýsingum frá markaðsaðilum um hversu líklegt væri að þeir myndu nýta sér aðgang að rörum og lagnaleiðum samkeppnisaðila. PFS gerði það í kjölfar hins upprunalega samráðs. Í svörum GR, Tengis og Snerpu kom m.a. fram að þau félög myndu skoða slíkt gaumgæfilega. Míla sagðist t.a.m. hafa óskað eftir aðgangi að rörum og lagnaleiðum GR á Seltjarnarnesi, en hefði ekki fengið svar við þeirri fyrirspurn. Því telur PFS líklegt að fjarskiptafyrirtækin muni nýta sér slíkan aðgang í meira mæli en áður á komandi árum til að freista þess að lækka kostnað við ljósleiðaraútbreiðslu.

Þó að fyrirtæki hafi byggt upp net í samkeppni við Mílu á þéttbýlustu svæðum landsins, er ekki þar með sagt að ekki sé erfitt og dýrt að koma sér upp slíkri aðstöðu. Hvergi eru fleiri en eitt net sem keppa við Mílu (nema í hluta Reykjanesbæjar) og telur PFS það blasa við í ljósi reynslunnar hingað til og í ljósi kostnaðar við lagningu fastra aðgangsneta að fákeppni muni verða á því sviði um fyrirsjáanlega framtíð, vegna þess hversu erfitt og kostnaðarsamt er að koma sér upp slíku neti og vegna þess hversu markaðurinn hér á landi er smár.

8.4.3 Óafturkræfur kostnaður

Míla gerði athugasemd við málsgrein 866 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að nýjum fyrirtækjum hefði reynst erfitt að efna til samkeppni við Mílu á landsvísu, en félagið byggi yfir eigin stofnlínukerfi, heimtauganeti og tilheyrandi bitastraumsbúnaði, nema þá helst á afmörkuðum svæðum. PFS ályktaði því að óafturkræfur kostnaður væri aðgangshindrun fyrir ný félög á heildsölumarkaði fasts aðgangs.

Míla sagði í athugasemd sinni að GR áformaði uppbyggingu á landsvísu og að Míla myndi á líftíma greiningarinnar ekki vera með þjónustu á landsvísu.

Afstaða PFS

PFS byggir á upplýsingum frá GR um áætlaða uppbyggingu á líftíma greiningarinnar. Það er rétt að áhugi er til staðar hjá GR á áframhaldandi uppbyggingu ljósleiðaranets félagsins út fyrir núverandi starfssvæði félagsins. Ekki liggur fyrir framkvæmdaáætlun GR um landsdekkandi útbreiðslu kerfis fyrirtækisins á næstu árum, en ljóst er af svörum GR við fyrirspurn PFS frá haustinu 2020 að það gerist ekki á líftíma greiningar þessarar.

Hvað varðar Mílu þá telur PFS ljóst að Míla verði með þjónustu á landsvísu að mestu leyti á líftíma greiningarinnar þegar horft er til útbreiðslu kopar- og ljósheimtauga fyrirtækisins og frekari ljósleiðaraútbreiðsluáforma.

Í dag er ekkert annað fjarskiptafyrirtæki sem kemst nálægt því að geta boðið fram þjónustu sína á viðkomandi mörkuðum á landsvísu og PFS fær ekki séð að svo verði á líftíma þessarar greiningar.

Síminn fjallaði í andmælum sínum sameiginlega um óafturkræfan kostnað og stærðar- og breiddarhagkvæmni í frumdrögum PFS.

Síminn sagðist ekki skilja fyllilega umfjöllun PFS um óafturkræfan kostnað. PFS héldi því fram að nýjum aðilum hefði reynst erfitt að keppa við Mílu á landsvísu nema á „afmörkuðum svæðum“. Síminn benti á að hin svokölluðu afmörkuðu svæði, þar sem Tengir og GR kepptu við Mílu, væru 75% af öllum heimilum á landinu. PFS hefði það sjálf eftir GR að 90% heimila landsins yrðu innan fárra ára með ljósleiðaraheimtaug frá öðrum aðilum en Mílu. Þannig væri það í undantekningartilfellum þar sem aðilar hefðu ekki farið í samkeppni við Mílu og væri það mat Símans að það væri eingöngu vegna þess að stærri þéttbýli hefðu verið framar í röðinni. Þau svæði sem aðilar hefðu ekki farið í samkeppni við Mílu væru almennt byggðarkjarnar með undir þúsund íbúðum.

Á næstu 2-3 árum þá yrði Síminn búinn að semja við Tengi og GR um bitastraumsþjónustu, ef allt gengur að óskum. Á sama tíma þá yrði kerfi GR komið upp í 120 eða 130 þúsund heimili og kerfi Tengis komið yfir 10 þúsund heimili. Samtals um 130 eða 140 þúsund heimili. PFS hefði sagt í greiningu sinni að GR myndi fara upp í 130 þúsund heimili og þannig væri óljóst hver hin rétta tala væri. Í öllu falli yrðu Tengir og GR með ljósheimtaugar til 130-140 þúsund heimila á næstu 2-3 árum sem þýddi að í undantekningartilfellum yrði Míla ekki í samkeppni, enda íbúðir í dag 143 þúsund. Það væri á mjög afmörkuðum og litlum svæðum þar sem samkeppni yrði ekki við Mílu, en ekki öfugt. Fullyrðingar PFS um að það væru aðeins afmörkuð svæði þar sem samkeppni ríkti í innviðum væru þannig í fullkomnu ósamræmi við þær tölur sem PFS bæri sjálf á borð.

Varðandi umfjöllun PFS um stöðu Mílu í dreifbýli í málsgrein 870, þá benti Síminn á að uppbygging ljósheimtauga í dreifbýli væri frekar til þess fallin að draga úr stærðarhagkvæmni og þannig drægi það væntanlega úr stærðarhagkvæmni Mílu að vera með starfsemi á þessum stöðum þegar GR sleppti því og losnaði undan kostnaði við rekstur á þessum stöðum. PFS gæti að lágmarki aflað gagna til þess að styðja fullyrðingar sínar.

Í umfjöllun PFS um að GR ætti langt í land með að ná heimtaugakerfi Mílu, þá blasti það við að GR myndi fara með kerfi sitt upp í 120-130 þúsund tengingar á næstu 2-3 árum skv.

greiningu PFS. Þannig ætti Síminn erfitt með að skilja fullyrðingar PFS. Samhliða þeirri uppbyggingu þá myndi virkum heimtaugum Mílu fækka og einnig samhliða aukinni uppbyggingu Tengis.

Fullyrðingar PFS stönguðust beinlínis á við þau gögn sem fram kæmu í greiningu PFS, sem eðlilega þætti einkennilegt og væri ítrekuð vísbending um hlutdrægni stofnunarinnar og skort á fagmennsku við gerð þessarar svokölluðu markaðsgreiningar.

Síminn benti á að í umfjöllun PFS væri alfarið sleppt að fjalla um það forskot sem GR hefði fengið í gegnum eignatengsl við OR, enda lægi það fyrir að GR hefði fengið lánsfjármögnun frá OR sem ESA teldi að væri ríkisaðstoð. Eina mögulega spurningin sem ESA teldi að gæti verið uppi, væri hvort um væri að ræða réttlætanlegan ríkisstuðning, ekki hvort um ríkisstuðning hefði verið að ræða.

Afstaða PFS

Í málsgrein 866 í frumdrögunum PFS segir *„Þá verður þess líka að geta að nýjum fyrirtækjum hefur reynist erfitt að efna til samkeppni við Mílu á landsvísu, sem býr að eigin stofnlínukerfi, heimtauganeti og tilheyrandi bitastraumsbúnaði, nema þá helst á afmörkuðum svæðum. PFS ályktar því að óafturkræfur kostnaður sé aðgangshindrun fyrir ný félög á heildsölumarkaði fasts aðgangs.“*

Það hefur tekið GR og Tengi fjölda ára, eða vel á annan áratug, að byggja upp sín net og komast í þá markaðsstöðu sem félögin njóta í dag í samkeppni við Mílu. Míla var með 57% markaðshlutdeild á markaði 3a í árslok 2020, GR með 36% og Tengir með 5%. Aðrir eru samtals með tæplega 3% markaðshlutdeild. Mikil fjárhagsleg áhætta hefur fylgt uppbyggingunni á þeim tíma. Nýir aðilar í dag eiga því enn erfiðaðra en áður að komast inn á heildsölumarkað fyrir staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur.

Síminn ályktar að stærðarhagkvæmni Mílu úti á landi sé væntanlega ekki fyrir hendi, en PFS bendir á að Míla sé betur í stakk búið en smærri netrekendur vegna vænts hagræðis í uppbyggingu og rekstri stærsta heimtauganets landsins, sbr. m.a. kafli 8.3 „Heildarstærð og arðsemi“ í uppfærðum frumdrögum. Míla býr einnig að landsdekkandi stofnlínuneti sem er nauðsynlegt til hagnýtingar aðgangsnets á hverjum stað. Keppinautar Mílu búa ekki að slíku.

Ljóst er að ályktanir sem PFS dró í frummatinu byggðu á fyrirliggjandi gögnum er þá lágu fyrir, en útbreiðsluáform GR og Tengis voru ekki rétt, þ.e. þau gerðu ráð fyrir of mikilli útbreiðslu. Í kjölfar frekari gagna og upplýsinga frá þeim félögum í kjölfar frummatsins er ljóst að útbreiðsluáformin eru mun hóflegri en fram kom í frummatinu og mun PFS leiðrétta það. Útbreiðsluáform Mílu eru hins vegar mun metnaðarfyllri, skv. upplýsingum er PFS aflaði frá Mílu haustið 2020.

Varðandi tilvísun Símans um meinta ólögmæta ríkisaðstoð GR, þá er slíkri athugasemd Símans svarað annars staðar í skjali þessu. Vísast til þess.

Eins og Símanum er kunnugt þá voru frumdrögin lögð fram til samráðs, þar sem hagsmunaaðilum var boðið að gera athugasemdir við drögin eftir því sem viðkomandi taldi þörf á. Til þess að samráð þjóni tilgangi sínum hverju sinni þá er æskilegt að gagnrýnin sé sett fram með hlutlægum, rekjanlegum og málefnalegum hætti, í stað órökstuddra ávirðinga um hlutdrægni og skort á fagmennsku sem ekki fæst séð að komi að neinu gagni til að komast að faglegri niðurstöðu.

8.4.4 Stærðarhagkvæmni

Míla vísaði til málsgreinar 868 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að rekstur á heimtaugakerfi fæli í sér stærðarhagkvæmni í hlutfalli við umfang og víðfeðmi þess nets sem væri í rekstri viðkomandi aðila. Væri það t.d. vegna þeirra miklu og undirliggjandi fjárfestingar- og fastakostnaðar sem lægi í netinu. Hagkvæmnin kæmi einnig fram í lægri stofnkostnaði vegna magninnkaupa á strengjum og samningum við verktaka um niðurgröft, frágang og tengingar inn í hús. Sömuleiðis gæti falist stærðarhagkvæmni í lágmarksfjölda viðgerðarmanna og annarra starfsmanna með viðeigandi þekkingu og sérhæfingu sem til þyrfti til þess að veita fullnægjandi þjónustu. Þessi atriði gætu verið hindrun fyrir inngöngu á markaðinn.

Míla sagði að langmesta stærðarhagkvæmnin fælist í nýtingu á heimtaugum á hverju svæði, þ.e. í sölumagni heimtauga. Hagkvæmni í innkaupum væri sáralítil, þar sem Ísland væri fámennt land og því ekki mikil stærðarhagkvæmi sem fengist í innkaupum erlendis frá þar sem kaupendur strengja og búnaðar væru að fjárfesta í milljóna samfélögum. Það sama mætti segja um samninga við verktaka.

Afstaða PFS

PFS telur það liggi augum uppi að Míla ætti almennt að njóta stærðarhagkvæmni umfram smærri aðila á fjarskiptamarkaði hér á landi, en í greininni stendur um það efni:

> *„Stærðarhagkvæmni er fyrir hendi í rekstri fyrirtækja þegar aukin framleiðsla hefur í för með sér lægri heildarkostnað á vöru- eða þjónustueiningu. Þetta er einkennandi fyrir tæknifyrirtæki með tiltölulega háan fastan kostnað og lágan breytilegan kostnað. Stærðarhagkvæmni getur virkað hvort tveggja í senn sem aðgangshindrun og sem samkeppnisforskot.“*

Varðandi fullyrðingu Mílu um að hagkvæmni í innkaupum sé sáralítil vegna smæðar félagsins á alþjóðlegum mælikvarða, þá gerir PFS ekki ágreining um stærð félagsins í alþjóðlegu samhengi. PFS bendir hins vegar á að stærð Símasamstæðunnar hér á landi umfram samkeppnisaðila sé umtalsverð og jafnvel margföld gagnvart mörgum þeirra, sem undir venjulegum kringumstæðum ætti að skila sér í hagkvæmari innkaupum. Ljóst er þó að GR nýtur einnig nokkurrar stærðarkvæmni, en eðlilega minni en Míla.

Míla benti á að í málsgrein 870 í frumdrögunum, hefði komið fram hjá PFS að hafa þyrfti í huga að Míla byði upp á þjónustu um allt land og væri á umtalsverðum svæðum eitt fyrirtækja á markaði. Þar hefði Míla haft tíma til að koma sér fyrir og náð öllum viðskiptum á viðkomandi svæðum sem önnur fyrirtæki hefðu ekki haft kost á. Þar að auki hefði Míla verið

að kaupa staðbundin ljósleiðaranet í dreifbýli sem lögð hefðu verið af sveitarfélögum með aðstoð frá fjarskiptasjóði. Ætla mætti að það gerði nýjum fyrirtækjum óhagkvæmara að komast inn á viðkomandi markaðssvæði og ná upp lágmarks stærðarhagkvæmni.

Míla benti á að úti á landi væri nýting léleg og kostnaður meiri og því mjög erfitt að ná fram hagkvæmni. Þá væri ekki hægt að ná hagkvæmni í samningum við verktaka nema í mjög takmörkuðum mæli þar sem samið væri við staðbundna verktaka. GR væri vafalaust með á sínum snærum verktaka sem hægt væri að ná hagkvæmum samningum við, í ljósi þess að viðkomandi verktakar væru einnig að vinna fyrir OR.

Afstaða PFS
Stærðarhagkvæmni Mílu og Símans á undir venjulegum kringumstæðum að vera umtalsverð þegar horft er til stærðar og stöðu fyrirtækjanna á fjarskiptamarkað og að almennt sé stærðarhagkvæmni Mílu meiri en GR. PFS meðtekur ábendingu Mílu um mögulega hagkvæmni GR vegna verktaka og mun hafa í huga þar sem það á við í viðkomandi kafla í uppfærðum markaðsgreiningardrögum (viðauki A).

Míla benti á að í málsgrein 872 í frumdrögunum kæmi fram, að þrátt fyrir mikla uppbyggingu undanfarinna ára, ætti heimtauganet GR enn töluvert í land með að nálgast það að vera á stærð við heimtauganet Mílu, nema í nokkrum sveitarfélögum á suðvesturhorni landsins, þ.e. í Reykjavík og nærliggjandi sveitafélögum á höfuðborgarsvæðinu svo og í einstökum sveitafélögum á suðvesturlandi. PFS gerði ekki ráð fyrir breytingu hvað þetta varðaði, þar sem núverandi markaðssvæði og áætlanir GR gerðu ekki ráð fyrir uppbyggingu um land allt.

Míla sagði að þessi fullyrðing PFS væri þvert á þær upplýsingar sem GR hefði gefið út. GR hefði tilkynnt, að það hygðist bjóða þjónustu um allt land. Þetta hefði komið fram í samtölum Mílu við forráðamenn GR. Einnig hefði þetta komið fram óbeint annarstaðar eins og t.d. í skjali sem GR hefði sent inn á samráðsgátt vegna áforma ríkisins um uppbyggingu innviða eftir óveðrið í desember 2019.

Afstaða PFS
Hið rétta er að þó svo GR líti nú svo á að starfssvæði félagsins verði landið allt til lengri tíma litið, er ekki komið inn í framkvæmdaáætlanir GR, sem gilda út líftíma þessarar greiningar, að leggja ljósleiðara um land allt. Félagið segist sífellt skoða ný tækifæri til að leggja ljósleiðara, sér í lagi samhliða öðrum framkvæmdum út frá viðskiptalegum sjónarmiðum. Þannig má segja að markaðssvæði GR sé landið allt og að til skoðunar séu frekari tækifæri til að fjölga ljósleiðaratengdum heimilum. PFS mun gera viðeigandi breytingar á texta í málsgrein 872 og annars staðar í frumdrögunum í umfjöllun um GR þess efnis að fyrirtækið líti á landið allt sem markaðssvæði sitt til lengri tíma litið. PFS bendir þó á að slíkar yfirlýsingar og raunveruleg útbreiðsla fara ekki alltaf saman. PFS telur útilokað að GR verði með landsdekkandi ljósleiðaranet á líftíma greiningar þessarar.

8.4.5 Breiddarhagkvæmni

Míla benti á að í málsgrein 885 í frumdrögunum kæmi fram að af þeim félögum sem nytu breiddarhagkvæmni þá væri Símasamstæðan mun stærra fyrirtæki og með meiri breidd í framboði á sviði fjarskiptaþjónustu en Vodafone eða GR, þ.e. að Síminn í smásölu og Míla í

heildsölu væru með fjölbreyttara þjónustuframboð en önnur fyrirtæki sem veittu heimtaugaþjónustu á viðkomandi markaði og ætti meiri möguleika en aðrir á að nýta sér þá hagkvæmni sem fæli í sér að fleiri vörur nýttu starfsfólk, aðstöðu og stoðrekstur betur, vegna þessa breiðara vöruframboðs.

Míla mótmælti því að Símasamstæðan væri mun stærra fyrirtæki en OR/GR m.t.t. breiddarhagkvæmni. Míla teldi þvert á móti að OR/GR væri með mun meiri breiddarhagkvæmni. GR gæti nýtt sér framkvæmdir OR og gengið inn í samninga sem OR gerði við verktaka. Þá gæti GR t.d. framkvæmt gatnafrágang sjálf á mun lægra verði, sem Míla hefði ekki fengið að gera í Reykjavík heldur yrði að greiða OR fyrir slíkt. Þá sæi OR um bókhald og reikningakerfi GR. Í raun mætti líta á fjarskiptafyrirtæki sem veitufyrirtæki, því þótt um væri að ræða fjarskiptaþjónustu en ekki rafmagns- eða hitaveitu, þá væri uppbyggingin í raun sú sama, þ.e. lagnanet til heimila og fyrirtækja. Það væri því rétt að bera Símasamstæðuna saman við OR en ekki GR.

Afstaða PFS
PFS telur eðlilegra að fjalla um breiddarhagkvæmni í þrengra samhengi en Míla kýs að gera hérna og hafnar niðurstöðu Mílu um að við mat á breiddarhagkvæmni samstæðu Símans skuli bera hana saman við hagkvæmni OR en ekki GR. PFS fjallar þó um breiddarhagkvæmni GR í málsgrein 881 í frumdrögunum, þar sem tekið er fram að GR njóti upp að vissu marki slíkrar hagkvæmni vegna eignatengsla við OR. Samningar væru á milli OR og GR um að OR sinni stórum hluta nauðsynlegrar stoðþjónustu við rekstur GR, t.d. varðandi reikningsþjónustu og bókhald. GR greiðir OR þó fyrir slíka stoðþjónustu.

8.4.6 Aðgangur að fjármagni

Míla benti á að í málsgrein 891 í frumdrögunum kæmi fram að það væri mjög fjármagnsfrek aðgerð að byggja upp jafn útbreitt net og Míla ræður yfir, og að einhverju leyti aðgangsnet eins og GR starfrækti í dag. Net Mílu hefði verið lagt, að töluverðu leyti, á tímum einkaleyfis og ríkisrekstrar. Uppbyggingu nets GR væri enn ólokið, og í raun óvíst hversu víðfeðmt það yrði, en líkur væru á að það myndi ekki ná út fyrir suðvesturhorn landsins. Tengir á Akureyri væri enn með sitt ljósleiðaranet í uppbyggingu á Eyjarfjarðarsvæðinu og í Þingeyjarsýslum, en sú uppbygging væri hlutfallslega skemmra á veg komin en uppbygging á höfuðborgarsvæðinu. Ljóst væri þó að aðgangur að fjármagni til uppbyggingar aðgangsnets yrði áfram samkeppnishamlandi vegna mikils fjárfestingarkostnaðar eðli málsins samkvæmt, sérstaklega í dreifðari byggðum.

Míla benti hins vegar á að í gegnum alla fjármálakreppuna 2008, og síðar, þá hefði ekki verið vandkvæðum bundið fyrir GR að halda áfram uppbyggingu sinni. Á síðustu árum hefði GR eytt mun meiru í fjárfestingar í heimtauganetum en Míla hefði gert. Á sama tíma hefði Símasamstæðan verið í verulegum fjárhagsvandræðum og hefði þurft að lágmarka allar fjárfestingar. Míla teldi því að GR í það minnsta hefði jafngóðan eða betri aðgang að fjármagni en Míla. GR hefði tilkynnt um áform um að halda áfram ljósleiðaravæðingu um allt land. Þá væri Norðurorka stór hluthafi í Tengi.

Ennfremur yrði hluta nets Mílu aflagt á líftíma greiningarinnar og Míla myndi ekki leggja nýtt í staðinn.

Að lokum birti Míla neðangreinda glæru frá GR við athugasemd sína um ofangreinda málsgrein 891 í frumdrögunum:

[...]

Afstaða PFS
PFS stendur við þá staðhæfingu að aðgangur að fjármagni til uppbyggingar ljósleiðaraneta gæti áfram verið samkeppnishamlandi, sérstaklega í dreifðari byggðum sem ekki uppfylla skilyrði fyrir ríkisaðstoð.

PFS bendir á að öll helstu fjarskiptafyrirtæki landsins, þ.e. Síminn, Míla, Vodafone og GR, hafa gengið í gegnum endurfjármögnun frá því að fjármálakreppan skall á árið 2008 og hafa notið stuðnings eigenda sinna í endurskipulagningu á fjármögnun félaganna. Ekki verður annað séð en að fjármögnun Símasamstæðunnar sé í góðu horfi og að verulegt fjármagn hafi verið til staðar síðustu ár til fjárfestinga og verði það á næstu árum. Kjósi Símasamstæðan að fjármagna Mílu sérstaklega og aðskilið frá fjármögnun Símans í framtíðinni, má ennfremur búast við því að Mílu gæti boðist mjög hagstæð kjör, á langtímafjármögnun fyrir slíkt innviðafyrirtæki.

Upplýsingar um fjárfestingar í fastafjármunum í tölfræðisöfnun PFS gefa ekki til kynna að GR hafi haft betri aðgang að fjármagni eftir hrun en Símasamstæðan eins og Míla heldur fram. Ef skoðaðar eru fjárfestingar þessarar fyrirtækja sem tengjast fjarskiptastarfsemi fyrirtækjanna á árinu 2008 og borið saman við fjárfestingar eftir hrun [...] eins og sést á eftirfarandi mynd:
[...]

Á myndinni sést að það er ekki fyrr en 2016 sem fjárfestingar GR ná sömu fjárhæð og á árinu 2008. Á hinn bóginn eru fjárfestingar Símasamstæðunnar fyrr að ná sömu fjárhæðum og fyrir hrun, eða 2014 ef miðað er við fjárfestingar á árinu 2008.

Míla sendir með andmælum sínum glæru frá GR um styrkingu innviða sem ber yfirskriftina „Óskastaða 2025“. Framangreind áætlun GR er efnislega í samræmi við áform GR um að horfa til landsins alls í útbreiðslu á neti félagsins á næstu árum. Hins vegar verður að taka fram að umrædd glæra er að lýsa einhvers konar óskastöðu, bestu hugsanlegu stöðu, eins og GR vonar að hún verði á árinu 2025 og var hún lögð fram sem innlegg í umræðu um framtíð fjarskiptainnviða hér á landi. Eins og PFS hefur gert grein fyrir hér að framan, telur stofnunin ekki að ljósleiðaralagnir félagsins muni ná út fyrir suðvesturhorn landsins á líftíma greiningar þessarar, enda gera nýjustu útbreiðsluáform félagsins ekki ráð fyrir slíku. Auk þess er framangreind „óskastaða“ háð því skilyrði að félagið fái aðgang að þráð eða þráðum á NATO strengnum, en á þessari stundu er ómögulegt að spá fyrir um hvort það verði að veruleika og þá hvenær. Nái GR samningum við Tengi og/eða hin ríkisstyrktu sveitanet í strjálbýlinu, mun GR ekki eignast þau ljósleiðaranet, heldur aðeins reka bitastraumsbúnað sinn á þeim. Það myndi ekki stækka net félagsins á markaði 3a, heldur aðeins á markaði 3b.

Að lokum staðhæfir Míla að hluti koparnets félagsins verði aflagður á líftíma greiningarinnar og nýtt net ekki lagt í staðinn. PFS vísar til fyrri svara sinna varðandi svipaðar staðhæfingar

Mílu. Þar kom fram að PFS lítur ekki svo á að slíkt kunni að eiga sér stað í neinum þeim mæli sem áhrif getur haft á niðurstöður greiningarinnar á líftíma hennar, auk þess sem PFS telur ekki útilokað að uppkaup Mílu á smáum sveitanetum, sem flest hver hafa verið lögð með ríkisstyrkjum, kunni að halda áfram á líftíma greiningarinnar.

Míla sagði að í málsgrein 892 í frumdrögum PFS kæmi fram að ekki væri fjárhagslegur grundvöllur fyrir fleiri en tvö net. Samt gengi öll umfjöllun PFS út á að stefnan væri að minnka markaðshlutdeild Mílu. Það hlyti þá vera markmið PFS að annað fyrirtæki en Míla hefði markaðsráðandi hlut. Míla myndi að öllum líkindum hafa undir 50% markaðshlutdeild á heimtaugamarkaði þegar PSTN kerfið yrði lagt niður á árunum 2020 og 2021.

Afstaða PFS

Fram kom í ofangreindri málsgrein frumdraganna að það væri afar ólíklegt að fjárhagslegur grundvöllur væri fyrir meira en tvö fjarskiptanet hér á landi. PFS mun uppfæra umrædda málsgrein þannig að fjárhagslegur grundvöllur væri ólíklega til staðar fyrir meira en tvö net og víða á dreifbýlli svæðum fyrir meira en eitt.

PFS ítrekar að það er ekki stefna stofnunarinnar sem slík að minnka markaðshlutdeild Mílu heldur er gert ráð fyrir að hún minnki með aukinni samkeppni eðli málsins samkvæmt. PFS hefur hér að framan rökstutt það mat sitt að PFS telur allar líkur á því að markaðshlutdeild Mílu fari væntanlega ekki undir 50% á viðkomandi heildsölumörkuðum í lok líftíma greiningar þessarar. Um áramótin 2020/2021 fór PSTN kerfið frá Símanum til Mílu, og hyggst Míla fasa það kerfi út samhliða útfösun á koparkerfinu. Þau skjótu áform sem Síminn hafði varðandi útfösun PSTN kerfisins hafa auk þess ekki gengið eins hratt og áformað var, m.a. út af COVID-19.

Míla vísaði til málsgreinar 893 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þess yrði þó að geta að ekki væri nauðsynlegt að búa yfir landsdekkandi neti til að komast af á þessum markaði. Það væri líka raunin, að ef horft væri til þeirra netrekanda sem farið hefðu inn á heimtaugamarkaðinn undanfarin ár, að engir þeirra stefndu á að reka eigið landsdekkandi net. Netrekendur væru jafnvel tengdir viðkomandi veitufyrirtækjum sem sæju sér hag í því að tengja markaðssvæði sitt ljósleiðara. Það sama ætti við um einstök sveitarfélög.

Míla sagði að PFS staðhæfði að enginn netrekenda sem farið hefði inn á heimtaugamarkað undanfarin ár stefndi á að reka eigið landsdekkandi net. Það stæðist ekki miðað við áform GR. Í framtíðinni myndi þó líklega enginn eiga landsdekkandi heimtauganet, hvorki Míla né aðrir. Það myndi verða raunin á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

Samkvæmt langtímaspá GR fyrir árin 2021-2025 er stefnt að því að ljúka lagningu ljósleiðara til heimila í þéttbýli Reykjanesbæjar, Árborgar og Voga á Vatnsleysuströnd. Ásamt því að tengja nýbyggingar á ofangreindum svæðum og að opna net Ljósleiðarans verði í boði til sem flestra heimila og fyrirtækja á landinu. Þó svo GR skilgreini starfssvæði sitt nú sem landið allt, telur PFS að net félagsins verði langt í frá landsdekkandi í lok líftíma þessarar greiningar, sér í lagi á markaði 3a. PFS telur reyndar að GR stefni ekki að landsdekkandi ljósleiðaraneti á markaði 3a í framtíðinni, heldur aðeins á markaði 3b. Það á alveg eftir að koma í ljós hvort af þeim áformum verður, og virðist það standa og falla með því hvort GR fái aðgang að NATO

strengnum, en til stendur að bjóða út 2 þræði í þeim streng haustið 2021. Hvaða þræðir verði boðnir og hvenær er enn alls óljóst.

Míla sagði að í málsgrein 895 í frumdrögunum kæmi fram það mat PFS að vegna þess hversu fjármagnsfrek uppbygging aðgangsneta væri þá væri aðgangur að fjármagni aðgangshindrun fyrir ný fyrirtæki á þessum markaði.

Míla teldi dæmin sýna að þetta hefði þó ekki stoppað fyrirtæki í uppbyggingu. Klárlega þyrfti nokkuð fjármagn, en fyrirtæki eins og Snerpa, Tölvun og Austurljós hefðu þó byggt upp eigin staðbundin kerfi án verulegs fjármagns.

Afstaða PFS
PFS bendir á að um mjög takmarkaða uppbygginu er að ræða hjá framangreindum aðilum, sem hefur mjög lítil áhrif á markaðinn í heild, eða í kringum 2%. Ljóst er að sú uppbygging hefur þó ekki átt sér stað án fjármagns.

8.4.7 Vaxtarhindranir

Míla sagði að í málsgrein 898 í frumdrögunum kæmi fram að með nýjum samningum GR við sveitafélög á Reykjanesi og í Árborg, væri gert ráð fyrir að fjöldi heimila sem gæti tengst neti GR yrði um 120.000 í árslok 2023.

Míla sagði að í málsgrein 613 kæmi hins vegar fram að GR yrði með 130.000 heimili í lok árs 2021. Velti Míla fyrir sér hvað væri rétt í þessu sambandi.

Afstaða PFS
Hið rétta er að samkvæmt upplýsingum frá GR, dags. 22. október 2020, náðu ljósleiðaraheimtaugar félagsins til rúmlega 109.000 rýma í árslok 2020 og gerir félagið ráð fyrir að þær verði komnar í um [...] í árslok 2023.

Ef GR kemur inn á kerfi Tengis og/eða smærri aðila á landsbyggðinni, mun GR eitthvað stækka á markaði 3b. Slíkt er þó alsendis óvíst á þessari stundu.

Míla sagði að í málsgrein 901 í frumdrögunum kæmi fram sú niðurstaða PFS að vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs heimtauganets væru mjög takmarkaðir frá því sem nú væri og að sá skortur á vaxtarmöguleikum væri líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög á viðkomandi markaði.

Míla teldi einmitt að það væri tækifæri fyrir aðila að leggja ljósleiðara þar sem félagið hefði aðeins kopar. Míla benti hins vegar á að á markaði væru nú nokkur fjöldi fyrirtækja (GR, Tengir, Snerpa, Kapalvæðing, Líf í Mýrdal og fjöldi sveitarfélaga) sem væru að byggja eigin ljósleiðarakerfi. Á sama hátt hefði Vestmannaeyjabær kynnt áhuga á að leggja eigið ljósleiðaranet. Einnig myndi 5G væðing vera ógn við koparheimtaugakerfið, enda yrði hægt að fá margfalt hraðari tengingar yfir 5G en yfir VDSL. Míla teldi því að ályktun PFS væri ekki í samræmi við raunveruleikann.

Afstaða PFS
PFS stendur við fullyrðingu sína um að vaxtarmöguleikar á sviði lagningar og reksturs heimtauganets séu mjög takmarkaðir frá því sem nú er og sá skortur á vaxtarmöguleikum sé líklegur til að virka sem hindrun fyrir ný félög á viðkomandi markaði á markaðsforsendum. Hvað tilvísun til Vestmannaeyjabæjar varðar þá tilkynnti Míla í febrúar 2021 um upphaf ljósleiðaravæðingar bæjarins á árinu 2021. Hvað varðar útbreiðslu ljósleiðaraneta annarra aðila og möguleg áhrif 5G vísar PFS til ítarlegra svara þar að lútandi hér að framan.

Síminn sagði að tölfræðigögn PFS sýndu að það væri verulegur hraði í útskiptingu xDSL fyrir ljósleiðaratengingar. Að mati Símans væru mikil vaxtatækifæri í að byggja ljósleiðarakerfi þar sem koparkerfi væri og þar sem slíkt væri gert, þá væri nokkuð mikill hraði í útskiptingu tenginga. Árangur GR og Tengis sýndi það hvað varðaði fjölgun ljósleiðaraheimtauga. Áskorunin væri ekki vaxtahindranir heldur efnahagslegar forsendur, þar sem heilt yfir væru það smærri byggðarkjarnar sem ætti eftir að ljósleiðaravæða.

Síminn teldi að rannsókn PFS væri verulega ábótavant og endurspeglaði með engum hætti hvernig þróunin hefði verið, heldur þvert á móti virtist rannsókn hafa verið sleppt og í staðinn settar fram fullyrðingar um ranga stöðu.

Afstaða PFS
PFS bendir á að þrátt fyrir umtalsverða útskiptingu koparheimtauga þá eru enn mun fleiri viðskipavinir Símasamstæðunnar með koparheimtaugar en ljósleiðaraheimtaugar. Í árslok 2020 var hlutfall koparheimtauga Mílu um [...]% af seldum heimtaugum fyrirtækisins en ljósleiðaraheimtauga um [...]%.

PFS er sammála Símanum um að töluverður hraði hafi verið í útskiptingu á xDSL fyrir ljósleiðara, en bendir á að fyrirtæki á borð við GR og Tengir hafa smám saman byggt upp net sín á löngum tíma, eða vel á annan áratug. Míla hefur hins vegar byggt upp verulega umfangsmikið ljósleiðarakerfi á aðeins 5 árum og samkvæmt upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjunum mun mesti hraðinn í áframhaldandi uppbyggingu ljósleiðaraneta á líftíma greiningarinnar vera á vegum Mílu. Verulega mun því draga saman með ljósleiðaraútbreiðslu Mílu annars vegar og sameiginlegri útbreiðslu annarra aðila á líftíma greiningarinnar. Það er því að mati PFS vandséð að veruleg vaxtartækifæri séu til staðar á umræddum markaði eins og Síminn heldur fram.

Eins og komið hefur fram hjá PFS, þá er það mat PFS hvaða upplýsinga er aflað hverju sinni, en stofnunin er í stöðugum samskiptum við markaðsaðila, auk þess að safna upplýsingum með reglubundnum hætti, þ.m.t. ítarlegum tölfræðiupplýsingum (tvisvar á ári), upplýsingum sem notaðar eru í innviðagagnagrunn PFS (GAF), svo og upplýsingar frá innlendum fyrirtækjum, erlendum gagnaveitum, framkvæmdastjórn ESB, BEREC og systurstofnunum.

PFS hefur brugðist við gagnrýni sem sett var fram af hálfu Mílu og Símans og aflað enn frekari gagna í kjölfar samráðs um frumdrög stofnunarinnar sem fram fór á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí 2020 og styður að mestu þær niðurstöður er fram komu í frumdrögunum. Þar á meðal hefur PFS látið framkvæma neytendakönnun sem m.a. varpar ljósi á það hvaða þættir ráða vali neytenda, sem og aflað ítarlegra upplýsinga frá markaðsaðilum í formi fjölmargra spurningalista.

PFS vísar því á bug ítrekuðum ávirðingum um að skortur á rannsókn á markaðinum orsaki rangar niðurstöður PFS. Jafnframt bendir PFS á að aðrir hagaðilar en Símasamstæðan, þ.m.t. SE, eru almennt sammála afstöðu stofnunarinnar og telja greiningu hennar vel unna og þjóna tilgangi sínum.

8.4.8 Sölu- og afgreiðslukerfi

Míla vísaði til málsgreinar 907 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að það mætti segja að GR nyti þess að vera tengt OR og hafa aðgang að afgreiðslukerfum þess, rétt eins og Míla nyti aðgangs að kerfum Símans. Ólíklegt yrði að teljast að önnur fyrirtæki sem hygðu á rekstur á viðkomandi markaði ættu sama kost á jafn fullkomnu afgreiðslukerfi og þessi tvö fyrirtæki.

Míla vakti athygli á að Vodafone virtist ekki hafa verið skoðað í þessu samhengi.

Afstaða PFS
PFS mun bæta Vodafone við í þessari umfjöllun, en fyrirtækið hefur starfað árum saman á viðkomandi heildsölumörkuðum og byggt upp sín eigin kerfi. Þó má segja að Vodafone starfi afskaplega takmarkað á markaði 3a, en eitthvað meira á markaði 3b, en fyrst og fremst kaupir félagið aðgangsleið 1 af Mílu og bitastraumsaðgang að kerfum GR, Tengis og Snerpu.

Míla vísaði til málsgreinar 908 í frumdrögunum, þar sem PFS ályktaði að fjárfesting í afgreiðslukerfum gæti verið aðgangshindrun fyrir ný félög. Míla benti hins vegar á að afgreiðslukerfi væru orðin hilluvara í dag og hægt að kaupa þau án vandræða. Þegar Míla hefði hafið uppbyggingu á afgreiðslukerfi þá hefði þurft að skrifa það frá grunni og verulegur kostnaður væri við viðhald þess á hverju ári. Míla teldi því að þetta væri ekki raunveruleg hindrun fyrir alvöru innviðafyrirtæki.

Afstaða PFS
Ljóst er að kostnaður við uppbyggingu og rekstur upplýsingakerfa er umtalsverður, enda hefur ítrekað komið fram hjá Mílu, t.d. við kostnaðargreiningar vegna gjaldskráa, að um umtalsverðan kostnað sé að ræða. Þá má benda á að í samningi Símans og GR frá júlí 2020 kemur fram að gert sé ráð fyrir margra mánaða aðlögunartíma við að aðlaga upplýsingakerfi fyrirtækjanna sem vart geta verið talin vera hilluvara.

Til fróðleiks í þessu sambandi má nefna nýlegt dæmi úr uppgjöri Símasamstæðunnar vegna ársins 2019, þar sem eftirfarandi hefði komið fram hjá stjórnarformanni Símans, sem undirstrikar mikilvægi upplýsingakerfa:

> *„Síðan 2014 er búið er að innleiða nýtt reikningagerðarkerfi, uppfæra fjárhagskerfi, koma á 4G sambandi til nær allra heimila landsins, hefja stafræna umbreytingu Símans og tengja meirihluta heimila landsins við ljósleiðara.“*

8.4.9 Lóðrétt samþætting

GR taldi að PFS þyrfti að rannsaka enn frekar og meta betur áhrif lóðrétts eignarhalds Mílu og Símans á markaðsráðandi stöðu beggja félaga. Hafið væri yfir allan vafa að bæði Míla og

Síminn, sem fyrirtækjasamstæða, væru markaðsráðandi á heildsölumörkuðum annars vegar og smásölumörkuðum hins vegar. Vísaði GR einnig til greininga Samkeppniseftirlitsins því til stuðnings varðandi yfirburðastöðu Símasamstæðunnar í heild. Með þeim markaðsstyrk sem hin lóðrétta samstæða í heild byggi yfir væri ekki aðeins horft til einstaka markaða við mat á markaðsstyrk heldur einnig annarra markaða sem áhrif gætu haft á það mat. Þannig sæist bersýnilega að fyrirtæki innan Símasamstæðunnar væru með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum mörkuðum sem félögin störfuðu á.

Enn fremur mætti benda á þau fjölmörgu samkeppnislegu vandamál sem af hinni lóðréttu samþættingu hefðu spunnist og m.a. væri fjallað um í drögunum. Hluti af tilgangi þess að leggja á kvaðir skv. 27. gr. fjarskiptalaga á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 18. gr. sömu laga, væri að tryggja skilvirk og jöfn samkeppnisskilyrði. Teldi GR að ekki væri nægur gaumur gefinn að þessum þætti í markaðsgreiningunni og ekki hefði verið lagt mat á áhrif lóðréttra tengsla Mílu og Símans og áhrif þeirra á umtalsverðan markaðsstyrk Mílu. Mætti þar m.a. nefna innri viðskipti þessara félaga, tregðu beggja félaga til þess að veita öðrum markaðsaðilum þjónustu o.fl. Þau fjölmörgu ágreiningsmál sem tengdust félögunum, bæði hjá PFS og SE, tengdust með einum eða öðrum hætti aðgerðum eða athöfnum félaganna á samkeppnismörkuðum. Mikilvægt væri að frekari greining og skoðun leiddi til þess að kvaðir, sem PFS hefði heimild samkvæmt lögum til þess að leggja á Mílu, tækju með markvissari hætti á þeim vandamálum sem markaðurinn hefði glímt við á síðustu árum.

Afstaða PFS

PFS telur að með þeim kvöðum sem fyrirhugað er viðhalda eða setja á Símasamstæðuna þá sé m.a. horft til framangreindra atriða sem GR nefnir og því þurfi ekki að fara í frekari greiningu áhrifum samþættingar innan samstæðunnar. PFS tekur þó fram að í köflum 10.2 og 11.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) er gerð grein fyrir mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum sem PFS hefur greint á umræddum mörkuðum og vísast til þess. Mörg þeirra tengjast einmitt lóðréttri samþættingu Símasamstæðunnar. Þá má benda á að eftir að umrædd frumdrög fóru í innanlandssamráð þann 30. apríl 2020 náðu GR og Síminn samningum í júlí 2020 um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR í formi bitastraumsaðgangs. Að mati PFS dregur sá samningur nokkuð úr þeim skaðlegu áhrifum sem hin lóðrétta samþætting Símasamstæðunnar hefur valdið, þótt þau áhrif séu að mati PFS ennþá veruleg.

Míla sagði að svo virtist sem ekkert tillit væri tekið til þeirra skyldna sem nú þegar hvíldu á Mílu og Símanum m.a. á grundvelli sátta félaganna við SE, sem drægju úr hvers konar meintum lóðréttum samþættingaráhrifum sem kynnu að teljast til staðar á grundvelli eignarhalds Símans á Mílu. Jafnframt virtist PFS alfarið líta fram hjá þeirri staðreynd að Síminn væri ekki skuldbundinn til þess að eiga í viðskiptum við Mílu um aðgang og þjónustu yfir kopar- eða ljósleiðaranet. Kysi Síminn að kaupa aðgang og þjónustu um net GR eða Tengis þá væri félaginu það í sjálfsvald sett og jafnvel mögulega skylt við einhverjar aðstæður, a.m.k. samkvæmt eigin fordæmum PFS[13], á grundvelli 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga.

Með vísan til alls framangreinds væri ljóst að mati Mílu að PFS hefði ekki tekið með fullnægjandi hætti tillit til þeirra markaðsaðstæðna sem til staðar væru hér á landi, eða

[13] Sjá ákvörðun PFS nr. 27/2019 og 10/2018

framtíðarþróunar þeirra á gildistíma greiningarinnar, líkt og stofnuninni bæri skylda til samkvæmt 16. gr. fjarskiptalaga, sbr. einnig tilmæli ESA og leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar. Hér þyrfti einnig að hafa í huga að líftími greininga PFS hefði alla jafna verið töluvert lengri heldur en gengið væri út frá í tilmælum ESA og í reynd hefðu markaðsgreiningar gilt að lágmarki í 6–7 ár. Að mati Mílu væri því enn mikilvægara en ella að vandað væri til verka, greiningin væri unnin lögum samkvæmt og tæki mið af raunverulegri framtíðarþróun markaðarins.

Afstaða PFS
PFS hefur á öðrum stað í skjali þessu svarað sambærilegri athugasemd Mílu og vísast til þess. Varðandi sátt Símasamstæðunnar og SE má einnig vísa til heildstæðrar umfjöllunar um hana í köflum 10.2.7 og 10.4.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

Míla vísaði til málsgreinar 911 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þrátt fyrir að Míla sæi eingöngu um heildsöluþjónustu en Síminn bæði um heildsölu- og smásöluþjónustu þá breytti það ekki þeirri staðreynd að þessi tvö fyrirtæki mynduðu saman lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu. Síminn væri stærsti viðskiptavinur Mílu og væri sala til Símans um 70% af tekjum Mílu. DSLAM búnaður væri staðsettur hjá Mílu eins og heimtaugakerfið og Síminn leigði aðgang að heimtaugum og bitastraumsaðgang af Mílu. Þar sem Míla væri dótturfyrirtæki í fullri eigu Símans væru eignar,- stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl milli félaganna ótvíræð.

Míla vísaði til athugasemda við málsgrein 841 hér að framan. Sáttin við SE kæmi í veg fyrir að hægt væri að nýta eignar- stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl.

Afstaða PFS
PFS styðst við fjarskiptalög í sinni greiningu og telur ekki þörf á að breyta umfjöllun sinni um þetta efni í málsgreinum 911 og 1087 frumdraganna. Tilgangurinn með gerð sáttar á milli Símans og SE var að koma í veg fyrir að félögin gætu nýtt sér hina lóðréttu samþættingu með neikvæðum hætti gagnvart samkeppnisaðilum og neytendum. Umrædd sátt leiðir að mati PFS ekki til þess að Míla teljist ekki vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum og vísar PFS til þess heildarmats sem stofnunin hefur framkvæmt og fram koma í köflum 8 og 9 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Einnig má vísa til heildstæðrar umfjöllunar PFS um áhrif sáttarinnar í þessu sambandi í köflum 10.2.7 og 10.4.2 í umræddum viðauka.

Míla vísaði til málsgreinar 912 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að í tilfelli ljósleiðaraheimtauga GR væri lóðrétt samþætting jafnvel enn umfangsmeiri hvað varðaði viðkomandi heildsölumarkaði. GR seldi í raun ekki aðgang að eigin heimtaugum heldur aðeins að bitastraumi. Nær eingöngu væri um að ræða innri sölu á viðkomandi markaði, þ.e. munur á milli heimtauga og bitastraums væri ekki sérstaklega sundurgreindur til ytri aðila. Viðskiptavinir gætu því almennt ekki keypt aðgang að heimtaug eingöngu heldur yrðu þeir einnig að kaupa aðgang að bitastraumi. Þetta væri þó ekki algilt, því að vitað væri að fyrirtæki hefðu fengið aðgang að svörtum ljósleiðara á fyrirtækjamarkaði, en fyrirtæki sem leigðu heimtaugar af GR væru tiltölulega fá.

Míla taldi hins vegar óeðlilegt að GR gæti hafnað því að veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sínum. Í Reykjavík væri GR með 60% markaðshlutdeild um mitt ár 2019 og gera mætti ráð fyrir að hún væri enn meiri í dag og yrði enn meiri á næstu árum. Það að GR neitaði fyrirtækum um aðgang að heimtaugum sínum væri aðgangshindrun. Míla teldi það furðu sæta að PFS skyldi ekki bregðast við þessu.

Afstaða

GR hefur ekki verið útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og því hefur PFS ekki heimild að lögum til að leggja þá kvöð á félagið að það veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að heimtaugum á framangreindum grundvelli, þvert gegn viðskiptastefnu félagsins. PFS ítrekar að stofnunin kemst í markaðsgreiningu þessari að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum, hvort sem það er höfuðborgarsvæðið eða önnur svæði. Sú hlutdeild sem Míla nefnir um GR er ekki rétt. Staðreyndin var sú að GR var með um [...]% hlutdeild í fjölda heimtauga í notkun á höfuðborgarsvæðinu og [...]% á starfssvæði sínu öllu í árslok 2020.

Vodafone vísaði einnig til ofangreindrar málsgreinar 912 í frumdrögunum. Velti Vodafone því fyrir sér hvað tiltölulega fá fyrirtæki þýddu. Væru þau undir 10, 20 eða 50? Stærstu fyrirtæki/sveitarfélög landsins gætu verið með ansi margar tengingar hvert um sig.

Afstaða PFS

PFS bendir á að hér er um trúnaðarmál að ræða og því getur stofnunin ekki birt nánari upplýsingar en fram koma í málsgrein 912 í frumdrögunum. Þó má segja að umræddir viðskiptavinir séu fyrst og fremst stærri fjármálastofnanir og upplýsingatæknifyrirtæki sem krefjast fullra yfirráða og stjórnunar á samböndum sínum vegna upplýsinga- og netöryggis. Slíkt fæst einungis með notkun eigin búnaðar. Slíkar tengingar eru alls ekki margar í samanburði við fjöldaframleiddar vörur fjarskiptafyrirtækjanna. Nefna má í því samhengi að útibúum banka og tryggingarfélaga fer stöðugt fækkandi.

Míla vísaði til málsgreinar 913 í frumdrögunum, þar sem PFS ályktaði að lóðrétt samþætting á þessum markaði væri líkleg til að vera aðgangshindrun fyrir ný félög á markaðinum þrátt fyrir einhvers konar sjálfviljugan aðskilnað heildsölu og smásölu milli Mílu og Símans á árinu 2007, enda væru bæði fyrirtækin hluti af Símasamstæðunni. Sáttin við SE frá, mars 2013 (ákvörðun nr. 6/2013), drægi þó að einhverju leyti úr stjórnunarlegum tengslum Símans og Mílu, en útilokaði ekki áframhaldandi lóðrétta samþættingu félaganna. Framangreindri sátt hefði verið breytt á árinu 2015 (ákvörðun SE nr. 6/2015) vegna sameiningar Skipta (fyrrum móðurfélags Símans og Mílu) og Símans. Það drægi samt að einhverju leyti úr áhrifum lóðréttar samhæfingar samstæðunnar að leiga á koparheimtaugum tæki samkvæmt gildandi kvöðum mið af kostnaði og væri undir eftirliti PFS.

PFS þyrfti að gera raunverulega greiningu á áhrifum umræddrar sáttar á möguleika á lóðréttri samþættingu. Sáttinni væri einmitt ætlað að koma í veg fyrir lóðrétta samþættingu og möguleg áhrif af slíku.

Afstaða PFS
PFS telur ekki þörf á að breyta texta í umræddri málsgrein, að öðru leyti en því að geta um áformaða ERT kvöð á Símasamstæðuna varðandi ljósleiðara. Sáttin hefur nú verið í gildi í rúm 7 ár og var fyrst og fremst ætlað að bæta stöðu þeirra fjarskiptafyrirtækja sem eru í samkeppni við Símann á smásölumarkaði, m.a. að því er varðar jafnan aðgang að kerfum Mílu. Staðan hefur lítið breyst á umræddum smásölumarkaði og var Síminn ennþá með rúmlega 46% markaðshlutdeild í árslok 2020 og hefur nánast ekkert lækkað á þessu tímabili. Mesta breytingin á markaðnum á þessu tímabili felst í útbreiðslu ljósleiðaraneta, bæði Mílu og annarra fjarskiptafyrirtækja á borð við GR og Tengi. Sáttin hefur ekki stuðlað að þeirri þróun. Þrátt fyrir það er að finna ítarlegt mat á áhrifum sáttarinnar í markaðsgreiningu þessari í kafla 10.4.2 í viðauka A. Auk þess komst SE að því í ákvörðun sinni nr. 25/2020 að tiltekin ákvæði sáttarinnar hefðu verið brotin, auk þess sem sú stofnun er með fleiri ákvæði sáttarinnar til skoðunar vegna kvörtunar fjölmargra keppinauta Símasamstæðunnar um frekari brot á henni. Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2020 frá 13. janúar 2021 komst nefndin að þerri niðurstöðu að ógilda umrædda ákvörðun að því er þann þátt málsins varðaði vegna brota SE á formreglum við rannsókn málsins. Hins vegar staðfesti nefndin þann þá ákvörðunar SE að Síminn hefði brotið gegn ákvæði um banni við samtvinnun í annarri sátt Símasamstæðunnar og SE frá 2015.

Þrátt fyrir sáttina er ljóst að Síminn hefur hag af velgengni Mílu og Míla hefur hag af velgengni Símans. Þá virðist það vera raunin að sáttin hafi ekki leitt til þess að önnur fjarskiptafyrirtæki beri meira traust til Mílu en áður.

Míla sagði að með vísan til dóms héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. júlí 2020 í máli nr. E-3251/2018, *Síminn hf. gegn PFS, Sýn hf., GR og Mílu* virtist ljóst að óbreyttu að Símanum, sem fjölmiðlaveitu, væri, á grundvelli 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, óheimilt að beina viðskiptum þeirra sem vildu kaupa af félaginu aðgang að efnisveitunni „Sjónvarpi Símans Premium“, til tengds fjarskiptafyrirtækis, þ.e. Mílu. Af þessu yrði ekki annað ráðið en að Símanum bæri jafnvel skylda til að leyfa viðskiptavinum sínum að kaupa aðgang að viðkomandi efnisveitu í gegnum net annars fjarskiptafyrirtækis, s.s. GR. Þessi niðurstaða myndi að öllum líkindum hafa umtalsverð áhrif á viðskiptastefnu Símans til framtíðar og drægi jafnframt úr hvers konar óbeinum áhrifum af meintum markaðsstyrk sem gefið væri í skyn að hefði verið fyrir hendi vegna lóðréttrar samþættingar Símans og Mílu. Ekki yrði séð af frummati PFS að þessu hefði verið gefið neitt vægi við mat á markaðsstöðu Mílu, sem væri með nokkrum ólíkindum, m.a. í ljósi þeirra stjórnvaldsákvarðana PFS sem vörðuðu túlkun á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga.

Afstaða PFS
Samningur Símans og GR er frá júlí 2020, en frummat PFS var birt til samráðs þann 30. apríl s.á. PFS gat því ekki í frummati sínu gert grein fyrir samningi sem ekki hafði litið dagsins ljós. Síminn segist einnig vera í samningaviðræðum um innkomu félagsins á ljósleiðaranet Tengis, en samningar hafa ekki náðst. Samningur Símans og GR gerir ráð fyrir að allt að [...]% af viðskiptavinum Símans verði á neti GR [...] eftir að Síminn hefur sölu á kerfi GR. Reiknað er með að sala geti hafist á seinni helmingi ársins 2021. Þessu marki skal því náð einhvern tímann á árinu 2025, eða töluvert eftir líftíma þessarar greiningar. Því er ljóst að

langflestir viðskiptavinir Símans verða á kerfi Mílu út líftíma greiningar þessarar. Auk þess er ljóst að töluverður hluti viðskiptavina Símans á kerfi GR, verða viðskiptavinir sem fyrir eru á kerfi GR hjá öðrum þjónustuveitendum.

Samningur þessi, að öðru óbreyttu, getur því haft það í för með sér nokkurra prósenta lækkun á markaðshlutdeild Mílu, sem dreifist yfir líftíma þessarar greiningar og raunar í lengri tíma en væntanlegan líftíma greiningarinnar. Önnur þróun gæti þó styrkt stöðu Mílu á líftíma greiningarinnar, sér í lagi ef félög á borð við Vodafone og Hringdu færi sig í auknum mæli af kerfi GR á kerfi Mílu, en PFS hefur heimildir fyrir því að það sé ekki útilokað. Samningur þessi, og mögulegur samningur Símans við Tengi, mun því að mati PFS ekki draga verulega úr áhrifum lóðréttar samþættingar innan Símasamstæðunnar. Að mati PFS eru samningar þessir fyrst og fremst til að brúa bilið innan Símasamstæðunnar þar til Míla hefur lokið ljósleiðaravæðingu sinni á svæðum þar sem þessi félög starfa. PFS telur að það muni gerast á öllu starfssvæði GR og á stórum hluta starfssvæðis Tengis.

Nánar verður fjallað um framangreindan dóm héraðsdóms Reykjavíkur í kafla 10.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í sama kafla hér síðar í skjali þessu. Þó má segja hér að það að Síminn hafi sannarlega beint viðskiptum þeirra sem vildu kaupa af félaginu aðgang að efnisveitunni „Sjónvarp Símans Premium“ til Mílu, er einmitt dæmi um þá lóðréttu samþættingu sem Símasamstæðan hefur verið að nýta sér, þrátt fyrir sáttir við SE og bannákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Með þessum dómi birtist vilji Símans til að beina viðskiptavinum sínum til Mílu og er eitt dæmi um það hvernig lóðrétt samþætting birtist í framkvæmd.

Síminn sagði að það vekti athygli að umfjöllun í kafla 8.4.9 um lóðrétta samþættingu í frumdrögunum væri nánast orðrétt sú sama og í eldri greiningu, án þess að það hefði verið rannsakað hvort hún væri enn rétt. Það væri ekki rökstutt með nokkrum hætti í umfjölluninni hvernig staða Símans og Mílu væri aðgangshindrun. Lóðrétt samþætting Símans á starfssvæði Tengis væri minni en PFS héldi fram, þar sem Síminn notaði kerfi Tengis í meirihluta tilfella og myndi sú þróun halda áfram með aukinni útskiptingu á xDSL tengingum fyrir ljósleiðaratengingar.

Þá væri Míla að keppa við Tengi og GR og í báðum tilfellum hefðu síðarnefndu félögin náð betri árangri en Míla og því vart séð að samstæða Símans hefði virkað sem aðgangshindrun. Þannig væri mikilvægt að skoða staðreyndir en ekki byggja á getgátum.

Þvert á móti þá væru engar haldbærar sannanir fyrir því að samstæða Símans hefði takmarkað vöxt Tengis eða GR. Síminn skoraði á PFS að láta af því að byggja umfjöllun sína á getgátum, hlutdrægni eða skoðunum, sem væru ekki studdar raunverulegum gögnum. Umfjöllun um aðgangshindranir væri röng í nánast öllum aðalatriðum og þarfnaðist þess að hún yrði lögð til hliðar og unnin frá grunni.

Afstaða PFS

Mat PFS er að lóðrétt samþætting á þessum markaði sé líkleg til að vera aðgangshindrun fyrir ný félög á markaðinum. Á það bæði við um GR og Símasamstæðuna. Því verður ekki séð á hverju gagnrýni Símans byggir um getgátur og hlutdrægni PFS varðarðandi mat á lóðréttri samþættingu á markaðinum. PFS hafi undir höndum nægar upplýsingar til að standa við

álykun sína í frumdrögum sínum þess efnis að lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar annars vegar og GR hins vegar sé líkleg til að vera að einhverju leyti aðgangshindrun fyrir nýja aðila inn á markaðinn. Hin lóðrétta samþætting Símasamstæðunnar er þó meiri en GR, þar sem GR starfar ekki á smásölumarkaði auk þess sem markaðshlutdeild Mílu var 57% á markaði 3a í árslok 2020, en GR 36%. Að mati PFS mun ljósleiðarakerfi Mílu áfram stækka á miklum hraða á líftíma greiningarinnar og verulega mun því draga saman með útbreiðslu Mílu annars vegar og keppinauta félagsins hins vegar á líftímanum. Mun það enn frekar styrkja stöðu Símasamstæðunnar og efla hina lóðréttu samþættingu hennar.

Að mati PFS er stærð kerfis Tengis ekki nægjanleg til að unnt sé að líta svo á að lóðrétt samþætting þess félags sé aðgangshindrun fyrir ný félög á viðkomandi markaði. Markaðshlutdeild Tengis var 5% í árslok 2020.

8.4.10 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

Tengir er sammála þeirri álykun PFS að til staðar séu aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi heildsölumarkað sem styrkti stöðu Mílu á viðkomandi markaði og veikti stöðu annarra smærri fyrirtækja, s.s. Tengis.

Afstaða PFS
Álit Tengis er í samræmi við niðurstöðu PFS um aðgangshindranir á viðkomandi markaði

Nova tekur undir álykun PFS um að hér séu til staðar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki til að koma inn á viðkomandi heildsölumarkað, sem styrkti stöðu Mílu á viðkomandi markaði. Á flestum stöðum landsins væri aðeins um einn aðila að ræða sem veitti þá mikilvægu þjónustu sem nauðsynleg væri til að þjóna neytendum.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS um aðgangshindranir á viðkomandi markaði. PFS er þó ekki sammála því að á flestum stöðum sé aðeins um að ræða einn aðila sem veitti heimtauga- og bitastraumsþjónustu. Ekki nema að Nova eigi við víðfeðmi svæða. Á milli 70 og 80% landsmanna býr á svæðum þar sem tvö heimtauganet eru til staðar, hvort sem þau eru í formi kopar- eða ljósleiðaraneta og á hátt í helmingur landsmanna kost á tveimur ljósleiðaranetum.

Míla sagði að í málsgrein 917 í frumdrögunum kæmi fram að Míla, sem hluti af Símasamstæðunni, byggi yfir stærðar- og breiddarhagkvæmni sem að ekki væri fyrirsjáanlegt að samkeppnisaðilar gætu jafnað á líftíma greiningarinnar og að óhjákvæmilega myndu ný fyrirtæki á markaði eiga erfitt með að keppa við þær aðstæður og skapaði það umtalsverða aðgangshindrun.

Míla sagði að GR þyrfti ekki að slá af fjárfestingum eins og flest önnur fyrirtæki, þ.m.t. Míla eftir fjármálahrunið 2008. Þvert á móti hefði GR aukið þær. Það benti til þess að GR hefði aðgang að mjög þolinmóðu fjármagni. Á tímabilinu 2008 til 2013 hefði GR t.d. fjárfest fyrir

um 6,3 milljarða króna, á meðan fjárfestingar Mílu hefðu numið 5,8 milljörðum króna. Á sama tímabili hefðu tekjur GR verið 6,6 milljarðar króna, en tekjur Mílu 33 milljarðar króna.

Afstaða PFS
PFS móttekur athugasemd Mílu, sem styður fullyrðingu PFS um að þörf sé á þolinmóðu fjármagni vegna þess hversu kostnaðarsöm og tímafrek uppbygging heimtauganets er og sé því aðgangshindrun fyrir nýja aðila inn á markaðinn.

Eins og fjárfestingar Mílu og GR sýna þá er um mjög miklar fjárfestingar að ræða og horfa þarf til langs tíma við fjármögnun slíkra verkefna. Ekki verður annað séð en að öll helstu fjarskiptafyrirtæki landsins hafi haft góðan aðgang að fjármagni frá fjármálahruninu 2008 eins og reynslan hefur sýnt. Það breytir þó ekki þeirri staðreynd að um mjög fjárfrekar fjárfestingar er að ræða og því fleiri sem hafa komið sér fyrir á markaðinum því erfiðari er fjármögnunin sem getur virkað sem hindrun inn á heimtaugamarkaðinn fyrir nýja aðila. PFS vísar ennfremur til svars hér að framan þar sem fram kemur að Símasamstæðan hafi verið fyrri til að ná upp fyrri fjárfestingarstigi en GR í kjölfar fjármálahrunsins. Vísast til þess.

Míla vísaði til málsgreinar 923 í frumdrögunum, en þar kæmi fram að aðgangshindranir væru lægri fyrir fyrirtæki sem hygðu á litla og staðbundna útbreiðslu. Nokkur sveitafélög og/eða fyrirtæki hefðu komið sér upp aðgangsnetum með ríkisstuðningi og væru starfandi nú þegar á landsbyggðinni. Slík net væru flest í eigu viðkomandi sveitarfélaga og/eða veitufyrirtækja og hefðu í takmörkuðum mæli verið byggð upp á samkeppnislegum forsendum. Þess utan hefði Míla verið að kaupa þau mörg hver upp á síðustu misserum. Þessi heimtauganet myndu þó aldrei hafa mikil áhrif á markaðinum, nema kannski mjög svæðisbundið, auk þess sem að þau myndu ekki njóta stærðar- eða breiddarhagkvæmni. PFS væri því á þeirri skoðun að tilkoma minni aðgangsneta í dreifðum byggðum hefði ekki umtalsverð áhrif á markaðinn í heild.

Míla taldi að hér væri ákveðin mótsögn. Í meginmáli væri gefið í skyn að Míla hefði keypt stærsta hluta þessara sveitaneta. Í neðanmálsgrein kæmi fram að svo væri ekki. Spurning væri hvort væri rétt. Eðlilegur mælikvarði væri t.d. fjöldi heimtauga í slíkum netum sem Míla hefði keypt og bera þau saman við heildarfjölda slíkra heimtauga í stað þess að telja fjölda sveitarfélaga þar sem slík kaup hefðu farið fram. Ástæðan væri að það væru helst minnstu kerfin sem væru til sölu. Hér virtist PFS ekki byggja á raunverulegum gögnum.

Afstaða PFS
Með vísun til athugasemdar Mílu um að mótsögn sé í texta PFS bendir PFS á að í málsgrein 923 segir stofnunin að *„Þess utan hefur Míla verið að kaupa þau <u>mörg hver</u> upp á síðustu misserum.“* og í neðanmálsgrein 133 segir *„Míla hefur keypt <u>nokkur</u> af þessum netum, en í flestum tilfellum eru netin leigð til fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. Mílu.“* Ekki er hægt að sjá að í framangreindu orðalagi felist mótsögn.

Jafnframt upplýsist að PFS hefur unnið að ítarlegri samantekt á öllum ríkistyrktum ljósleiðarakerfum, þ.m.t. eignarhaldi þeirra. Í desember 2020 óskaði PFS eftir nákvæmum upplýsingum um eignarhald Mílu á sveitanetum sem byggð hafa verið upp með ríkisstyrkjum og fjölda heimtauga í hverju og einu þeirra. Af svörum Mílu er ljóst að Míla hefur öðlast yfirráð yfir um 1.600 tengingum af rétt rúmlega 6.000 tengingum sem munu verða

tengjanlegar þegar verkefninu "Ísland ljóstengt“ lýkur á árinu 2022 eða 2022, eða um 25% tengjanlegra eigna. PFS telur að sú þróun kunni að halda áfram á líftíma greiningarinnar. Gert er greint fyrir öllum þessum sveitanetum í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), m.a. í kafla 6.3. PFS hefur því uppfært lista um þessi sveitarfélög í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Míla vísaði til málsgreinar 924 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að með hliðsjón af ofangreindri umfjöllun ályktaði PFS að hér væru til staðar aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi heildsölumarkað sem styrkti stöðu Mílu á viðkomandi markaði.

Míla gerði alvarlega athugasemd við að PFS skyldi ekkert fjalla um aðgangshindrun GR hvað varðaði aðgang að ljósleiðurum fyrirtækisins. GR væri með meiri markaðshlutdeild en Míla í Reykjavík, og í raun á höfuðborgarsvæðinu öllu ef tillit væri tekið til þess að strípaðar heimtaugar væru á útleið á líftíma þessarar greiningar. GR nyti alls kyns hagkvæmni vegna tengsla sinna við OR, t.d. samþættingar í stoðþjónustu, samninga við verktaka á vegum OR um framkvæmdir og aðgang að fjármagni OR, t.d. í gegnum hlutafjáraukningar. Að mati Mílu styrktu aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki stöðu GR á viðkomandi markaði.

PFS tæki ekki fram að á Mílu hvíldu víðtækar kvaðir um jafnan aðgang fyrirtækja að kerfum félagsins, t.d. EoI jafnræðiskvaðir, sem gerðu stöðu fyrirtækja á markaði algerlega jafna, auk þess sem sáttin setti Símanum miklar takmarkanir í að nýta stjórnunarleg yfirráð Mílu. Þetta ætti að gera að verkum að allir markaðsaðilar sem keyptu þjónustu af Mílu kepptu á sama grunni. Míla hefði tapað verulegum markaðshlut á síðustu árum. Félagið væri innviðafélag og því væri eðlilegt að markaðshlutur breyttist tiltölulega hægt. Það að félagið hefði tapað um 20% markaðshlut á landsvísu frá síðustu greiningu, og á sumum svæðum landsins 100%, gæti ekki talist annað en hröð þróun á þeim mörkuðum sem hér væru til umfjöllunar. Slíkt benti til verulegrar samkeppni á markaði.

Afstaða PFS
Í málsgreininni er verið að draga saman umfjöllun um aðgangshindranir fyrir nýja aðila sem styrkja stöðu Mílu á markaði. Ljóst er að GR hefur hingað til ekki verið útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og því hefur ekki verið heimild skv. fjarskiptalögum að leggja kvaðir á fyrirtækið. Hins vegar var Míla útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í gildandi markaðsgreiningu, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014. Þeim athugasemdum sem fram koma varðandi framangreinda málsgrein 924 hefur verið svarað hér að framan og vísast til þess.

Síminn benti á niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði. Síminn gæti vel tekið undir að það væru aðgangshindranir á markaði 3a, en þær stöfuðu ekki af samstæðu Símans heldur þeirri staðreynd að það væri búið að byggja upp ljósleiðaraaðgangskerfi af hálfu GR og Tengis. Að mati Símans væri ólíklegt að fyrirtæki færi í samkeppni við þessi tvö fyrirtæki. Míla væri líklegasti aðilinn til þess að leggja ljósleiðara, en væntanlega einskorðaðist það við svæði þar sem fyrirliggjandi innviðir Mílu gerðu félaginu kleift að uppfæra kerfi sitt með hagkvæmum hætti eða íbúðabyggð væri hagkvæm, eins og t.d. þegar um fjölbýlishús væri að ræða. Ef háhraðanetstilskipun ESB hefði verið innleidd eins og Síminn hefði lagt til og að aðilum í opinberri eigu hefði verið gert skylt að verða við

málefnalegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að svörtum ljósleiðara, þá hefðu aðgangshindranir verið lægri. PFS hefði lagst gegn því og þar við sæti.

Í greiningu PFS virtist varla að finna bókstaf um innkomu og árangur GR eða Tengis og einblíndi PFS á uppbyggingu á xDSL kerfi í samkeppni við xDSL kerfi Mílu. Virtist þannig engin rannsókn hafa verið gerð og að stofni til væri notaður sami texti og var gerður fyrst þegar umræddir markaðir hefðu verið greindir, þ.e. þegar xDSL var ráðandi.

PFS fjallaði t.d. ekkert um þá staðreynd að innkoma aðila á markað 3b væri erfið vegna þess að GR byði ekki upp á aðgang án bitastraums.

Þá fjallaði PFS ekkert um þá staðreynd að Tengir væri sá aðili sem hefði þegar lagt ljósleiðaraheimtaugakerfi á Norðurlandi. Síminn teldi að PFS þyrfti að skoða hvaða aðilar hefðu komið inn á markaðinn og hvaða þjónustu þeir byðu.

Umfjöllun um aðgangshindranir væri röng í nánast öllum aðalatriðum og þarfnaðist þess að hún yrði lögð til hliðar og unnin frá grunni.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan svarað flestum þeim athugasemdum Símans sem hér koma fram og vísast til þess.

PFS tekur undir með Símanum að það væru aðgangshindranir á markaðinum, en er ekki sammála þeirri staðhæfingu Símans að þær stöfuðu ekki af samstæðu Símans, heldur þeirri staðreynd að það væri búið að byggja upp ljósleiðaraaðgangskerfi af hálfu GR og Tengis. Að mati Símans væri ólíklegt að fyrirtæki færi í samkeppni við þessi tvö fyrirtæki.

Ástæða þess er hins vegar að mati PFS sú staðreynd að til viðbótar við uppbyggingu Símasamstæðunnar væru til staðar ljósleiðara- og aðgangskerfi GR og Tengis á starfssvæðum þeirra félaga. Að mati PFS væri ólíklegt að nýtt fyrirtæki færi í samkeppni við þessi fyrirtæki.

PFS telur að fullyrðing Símans um að í frumdrögum PFS virðist varla að finna bókstaf um innkomu og árangur GR eða Tengis, sé fráleit og án raka og stenst ekki ef drögin og uppfærð frumdrög (viðauki A) eru skoðuð. „Tengir“ kemur t.d. a.m.k. 118 sinnum fyrir í frumdrögunum.

PFS vísar því einnig á bug fullyrðingu Símans um að umfjöllun PFS um aðgangshindranir væri röng í nánast öllum aðalatriðum.

PFS er ósammála Símanum um að skort hafi á rannsókn málsins, enda um ítarlega markaðsgreiningu að ræða. Eins og venja er fór auk þess fram frekari rannsókn og gagnaöflun í kjölfar upphaflegs samráðs sem fór fram á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí 2020 og styður að mestu þær niðurstöður er fram komu í frumdrögunum. PFS efndi svo til auka samráðs þann 30. október 2020 um atriði sem PFS taldi rétt að breyta frá frumdrögunum m.a. í ljósi gagnrýni Símans og Mílu, s.s. um viðmið varðandi landfræðilega greiningu, útfærslu verðkvaðar og að Ljóslínur skyldu áfram falla undir markað 4 (markaður 6/2008 fyrir lúkningarhluta leigulína) en ekki færast á markað 3a. Þá efndi PFS einnig til samráðs um staðgöngumat fyrir kopar og ljósleiðara, neytendakönnun o.fl. sem stofnunin lét vinna fyrir sig haustið 2020, en PFS telur að ennþá sé um staðgöngu að ræða.

PFS bendir á að sá markaður sem hér er til greiningar er heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a). Helstu aðilar á markaðinum eru Míla, GR og Tengir. Ljóst er að Nova, Vodafone og Hringdu eru ekki starfandi á þessum heildsölumarkaði, en eru hins vegar starfandi á tengdum smásölumarkaði fyrir internetþjónustu.

Hins vegar þarf að hafa í huga að í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB kemur fram að áður en heildsölumarkaðir eru skilgreindir skuli leggja mat á hvort virk samkeppni væri til staðar á smásölustigi *ef ekki væru til staðar kvaðir á undirliggjandi heildsölumörkuðum*. Ef ekki er talið að virk samkeppni ríki á smásölustigi í slíku ástandi ber að taka heildsölumarkaði til skoðunar og byrja á þeim markaði sem er fyrr í virðiskeðjunni (markaði 3a). Síðan skal meta hvort einnig sé þörf á kvöðum á næsta heildsölustigi (markaði 3b).

PFS vísar til kafla 3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) um samkeppnisaðstæður á viðkomandi smásölumarkaði, þar sem niðurstaða PFS er á þá leið að þar ríki ekki virk samkeppni.

8.5 Samkeppni á viðkomandi markaði

8.5.1 Samningsstyrkur kaupenda

Míla vísaði til málsgreinar 927 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að kaupendur með sterka samningsstöðu gætu haft áhrif á samkeppni og takmarkað möguleika seljenda til að starfa án tillits til keppinauta og viðskiptavina. Sterk samningsstaða væri helst fyrir hendi þegar sami kaupandinn keypti stóran hluta af framleiðslu eins seljanda, væri vel upplýstur um annað framboð, gæti skipt yfir til annarra seljenda án mikils tilkostnaðar og hefði jafnvel möguleika á að hefja eigin framleiðslu á sambærilegri vöru/þjónustu.

Míla benti á að GR væri með mjög sterka samningsstöðu gagnvart öðrum fjarskiptafélögum en Símanum, enda virtust viðskiptavinir Mílu nánast eingöngu skipta við fyrirtækið þar sem ekki væri í boði ljósleiðari frá GR.

Afstaða PFS
PFS bendir á að um almenna umfjöllun er að ræða um samningsstyrk kaupenda og því gefi gagnrýni Mílu ekki tilefni til breytinga á texta. Þó tekur PFS það fram að félög á borð við Vodafone og Hringdu kaupa ekki eingöngu bitastraumsþjónustu um ljósleiðara af GR, heldur einnig af Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 930 (sjá einnig málsgrein 1105 varðandi markað 3b) í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að kaupandi hefði einungis umtalsverðan samningsstyrk á heimtaugamarkaði þegar hann hefði möguleika á því að snúa sér til tveggja fyrirtækja að lágmarki varðandi leigu á heimtaugum. Það væri hinsvegar ekki hægt á stórum svæðum á landinu eins og staðan væri í dag.

Míla sagði að um 20% íbúa hefðu ekki val um tvo netrekendur gæti varla talist stór hluti landsins. Samkvæmt greiningunni þá hefðu aðrir aðilar lagt ljós til yfir 80% heimila á landinu

og slík net myndu ná til um 92-95% heimila í árslok 2021. Í dag gætu fjarskiptafyrirtæki því valið um heimtaugafyrirtæki í 80% tilvika og rúmlega 90% innan 2 ára. Því teldi Míla að fullyrðing PFS væri röng. PFS hefði að mati Mílu ekki sýnt fram á annað en að Míla þjónaði öllum viðskiptavinum sínum jafnt og ljóst væri að Míla reyndi hvað hún gæti að halda viðskiptavinum ánægðum innan þeirra kvaða sem hvíldu á fyrirtækinu. Míla benti einnig á að flest fyrirtæki á smásölumarkaði hefðu einbeitt sér að samkeppnissvæðum þar sem mun ódýrara væri að keppa. Mætti þar t.d. nefna Hringdu og Nova sem hefðu ekki verið með markaðsstarf utan samkeppnissvæða nema að verulega litlu leyti.

Afstaða PFS
PFS bendir á að um almenna umfjöllun er að ræða um samningsstyrk kaupenda og því gefi gagnrýni Mílu ekki tilefni til breytinga á texta. Miðað við nýjustu upplýsingar um útbreiðsluáform GR, Tengis, Snerpu og Austurljós á líftíma greiningarinnar er ljóst að þær útbreiðslutölur sem Míla nefnir hér að ofan eru umtalsvert of háar. Hið rétta er að líklegt sé að útbreiðsla tveggja neta muni ná til um 80% heimila á landinu í lok líftíma greiningarinnar og vísast til nánari umfjöllunar þar um í kafla 6.3 hér að framan, og í sama kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

Þá telur PFS ekki ólíklegt að þjónustuveitendur eins og Nova og Hringdu muni auka framboð þjónustu sinnar á landsbyggðinni á líftíma greiningar þessarar.

Þó svo að Síminn hafi í júlí 2020 gert samning um aðgang að bitastraumsþjónustu GR um ljósleiðaraheimtaugar GR, er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður ennþá á kopar- og ljósleiðaraheimtaugakerfi Mílu á líftíma greiningarinnar. Reiknað er með því að Síminn hefji þjónustu á neti GR á seinni hluta ársins 2021.

PFS telur að kaupendastyrkur Vodafone gagnvart GR sé mjög mikill enda er meirihluti tenginga Vodafone í dag á kerfum GR. PFS hefur upplýsingar um að [...]. Ekki er unnt að útiloka slíkar vendingar.

8.5.2 Vöruaðgreining / samtvinnun

Nova taldi að samtvinnun Símans í þjónustu á aðgangsneti Mílu væri augljós og styrkti það stöðu beggja, þ.e. Mílu með mjög tryggan viðskiptavin (Símann í smásölu) með mikla markaðshlutdeild sem verslaði helst ekki við aðra aðila, yrði hjá því komist. Hvort tveggja væri hindrun og væri letjandi fyrir samkeppni á markaði.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS varðandi samtvinnun Símans og Mílu. Síminn hefur hingað til nær eingöngu verslað við Mílu en í júlí 2020 gerði Síminn samning um innkomu á ljósleiðaranet GR í formi bitastraumsþjónustu. Reiknað er með að Síminn byrji að bjóða þjónustu á neti GR á seinni hluta ársins 2021. Eins og fyrr greinir telur PFS að það hafi ekki veruleg áhrif á niðurstöðu greiningarinnar á líftíma hennar og að viðskiptavinir Símans verði áfram að langmestu leyti á netum Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 938 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að samtvinnun Símans í þjónustu í smásölu á aðgangsneti Mílu styrkti stöðu Mílu umtalsvert á viðkomandi heildsölumarkaði og teldist vera hindrun fyrir nýja aðila við að hasla sér völl á markaði fyrir föst aðgangsnet.

Míla benti á að það virtist ekki hafa verið erfitt fyrir aðra aðila að hasla sér völl í Reykjavík, sem benti til þess að nauðsynlegt væri að skipta landinu upp í mismunandi landfræðilega markaði.

Afstaða PFS
PFS stendur við fullyrðingu sína og bendir á að aðeins GR hafi byggt upp net í Reykjavík á síðastliðnum 15 árum. Það bendir til þess að erfitt sé fyrir aðra aðila að hasla sér völl á markaðinum, en Síminn, sem langstærsti aðilinn á smásölumarkaði, hefur nánast eingöngu nýtt net Mílu hingað til. Þó svo Síminn hafi samið við GR um aðgang að bitastraumsþjónustu GR í júlí 2020 er ekki reiknað með því að innleiðingarvinnu verði lokið fyrr en á seinni hluta landsins 2021. Sala Símans hófst seint í ágúst 2021. PFS gerir ekki ráð fyrir öðru en að langflestir viðskiptavinir Símans verði áfram á kopar- og ljósleiðaraheimtauganeti Mílu út líftíma þessarar greiningar, en í umræddum samningi er stefnt að því að allt að [...]% viðskiptavina Símans verði á neti GR á árinu 2025, eða [...] eftir að Síminn byrjar að bjóða þjónustu um net GR.

8.5.3 Möguleg samkeppni

Míla vísaði til málsgreinar 942 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi sú niðurstaða PFS að litlar líkur væru á að nýir aðilar myndu hasla sér völl og myndu hefja samkeppni á heimtaugamarkaði við núverandi netrekendur og þá sérstaklega á landsvísu, nema ef vera kynni smá staðbundin ríkisstyrkt net. Fjöldi staðbundinna ljósleiðaraneta hefði verið lagður í þeim tilgangi að veita íbúum á viðkomandi svæði aðgang að ljósleiðara. Þau hefðu almennt ekki uppi áform um frekari uppbyggingu landsdekkandi neta í samkeppni við Mílu. Þar að auki yrði ekki séð að aðrar netlausnir á borð við þráðlaus sambönd myndu á næstunni breyta miklu þar um. Möguleg samkeppni við Mílu á landsvísu væri því ekki í augsýn á gildistíma greiningar þessarar. Líklegra væri að þróunin yrði áfram sú að Míla keypti staðbundin ljósleiðarnet þar sem slíkt væri í boði.

Míla benti á að samkvæmt áætlunum GR ætlaði fyrirtækið að gerast landsdekkandi netrekandi. Míla myndi á líftíma greiningarinnar ekki vera með landsdekkandi net og aðilar eins og GR, Tengir og Snerpa yrðu einu netrekendurnir á ákveðnum svæðum.

Afstaða PFS
Kopar- og ljósleiðaraaðgangsnet Mílu nær nú þegar til flestra heimila og fyrirtækja á landinu og hefur Míla verið í mikilli uppbyggingu á ljósleiðaraneti sínu á undanförnum árum á höfuðborgarsvæðinu og víðar um landið. PFS reiknar ekki með að Míla muni ekki starfrækja kopar- eða ljósleiðaraheimtauganet á neinum svæðum svo heitið geti í lok líftíma greiningar þessarar. Míla mun að mati PFS fyrst og fremst leggja niður koparheimtauganet sitt þar sem félagið hefur byggt upp ljósleiðaranet. Það væri þá helst í mjög fámennum og strjálbýlum svæðum, sem hefði ekki áhrif á niðurstöðu greiningarinnar. Uppbyggingaráform GR, Tengis,

Snerpu og Austurljóss eru fremur hógvær út líftíma greiningarinnar á meðan áform Mílu eru metnaðarfull.

Míla nefndi í almennum athugasemdum um samkeppnisaðstæður að stærstur hluti heimila í landinu hefði nú þegar aðgang að tveimur ljósleiðaranetum í samkeppni, þ.e. þar sem fleiri en einn þjónustuveitandi starfrækti ljósleiðaranet sem tengdist inn á heimili. Samkvæmt tölum Mílu ætti það við um 60% heimila á starfssvæði GR og um 13% á starfssvæði Tengis eða um 57% heimila á landinu. Þetta svæði næði í dag yfir 83% heimila og myndi ná til um 90% heimila á líftíma greiningarinnar. Virtist þetta nokkuð sérstakt miðað við önnur lönd í Evrópu. Í öllu falli þekkti Míla þess ekki dæmi að neins staðar væri svo víðtæk útbreiðsla á 1000 Mb/s samhverfum internetsamböndum yfir ljósleiðara.

Þá lægi fyrir að ljósleiðaranet GR og Tengis næðu samanlagt til mikils meirihluta heimila landsins. Samkvæmt frumdrögum PFS, sbr. t.d. málsgrein 465 í frumdrögunum, næði ljósleiðaranet GR til 73% heimila landsins og net Tengis til 7% heimila landsins í árslok 2019, eða samtals til 80% allra heimila á landinu. Samkvæmt upplýsingum frá GR og Tengi hygðust fyrirtækin hafa náð um 92% útbreiðslu í lok árs 2021. Þá næði útbreiðsla sveitarfélaga til um 2-4% heimila. Samkvæmt markaðsgreiningunni myndi útbreiðsla annarra en Mílu á ljósleiðara, í lok árs 2021, ná til í kringum 94-96% allra heimila og fyrirtækja á landinu. Míla teldi að sú staða væri jafnvel einsdæmi, í það minnsta í Evrópu. Til þessa virtist þó lítið sem ekkert litið til.

Í skýrslu Analysys Mason á bls. 2, kafla 2.1, segði að PFS hefði lagt áherslu á hve lítil að flatarmáli samkeppnissvæði ljósleiðara væru, þetta mætti m.a. sjá í málsgreinum 959 og 1105 í frumdrögunum. Á hinn bóginn kæmi fram í málsgrein 977 að útbreiðsla GR næði til um 102.000 heimila og fyrirtækja við árslok 2019 og myndi ná til 120.000 heimila og fyrirtækja við árslok 2020 og 130.000 við árslok 2021. Einnig að útbreiðsla Tengis hefði verið komin í um 9.000 heimili og fyrirtæki við lok 2019 og myndi ná til 11.000 og 12.000 við árslok 2020 og 2021.

Útbreiðsla Mílu skaraðist að 60% við útbreiðslu GR, þ.e. að 60% af heimilum og fyrirtækjum tengdum við net GR hefði kost á að tengjast ljósleiðaraneti Mílu og 13% skörun væri við net Tengis.

Afstaða PFS

PFS telur ekki ástæðu til að breyta umfjöllun sinni um samkeppni á viðkomandi markaði með hliðsjón af ofangreindum athugasemdum Mílu.

Eins og áður hefur komið fram þá mun PFS uppfæra og samræma tölulegar upplýsingar í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Míla vísar m.a. til málsgreinar 465 í frumdrögunum, í kafla 6.5.2 (Niðurstaða um stöðuna á smásölumarkaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar). Sambærilegri athugasemd hefur verið svarað með ítarlegum hætti í kafla 6.4 (Staðan á smásölumarkaði m.t.t. landfræðilegrar greiningar) hér að framan og vísast til þess. Þar kemur fram að Míla ofmetur útbreiðslutölur GR á líftíma greiningarinnar verulega.

8.5.4 Þrýstingur frá staðgönguvörum

Míla vísaði til málsgreinar 947 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi það mat PFS að á markaðinum væri ekki til staðar þrýstingur frá mögulegum staðgönguvörum og ekki líklegt að það myndi breytast verulega á líftíma greiningarinnar.

Míla taldi að PFS hefði ekki að metið tilkomu 5G neta rétt. Net þessi byðu upp á allt að 10Gb/s tengingar og gætu því boðið mun öflugari tengingar en fastlínutengingar yfir kopar. Einnig byði tæknin allt að 10x hraðvirkari tengingar en núverandi ljósleiðaratækni Mílu. Ljóst væri að Nova hefði hafið rekstur 5G nets í maí 2020.

Afstaða PFS
PFS vísar til umfjöllunar um staðgöngumat þjónustu um fastanet og farnet í köflum 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í sömu köflum hér að framan.

8.5.5 Valfrelsi viðskiptavina og mögulegur kostnaður við að skipta / áhrif viðskiptabindinga

Míla vísaði til málsgreinar 949 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að taka yrði tillit til þess að á stórum svæðum á landinu væri Míla eini netrekandinn sem þjónustuaðilar gætu leitað til. Einnig væri það svo að þrátt fyrir uppbyggingu nýrra kerfa hefði Míla verið með kerfi sitt í notkun frá upphafi netvæðingar og því óhjákvæmilegt að þjónustuaðilar hefðu tekið mið af því og reynt að samhæfa fyrirtæki sín að aðgangi að koparneti Mílu.

Míla sagði að þetta væri ekki allskostar rétt. [...]. Míla myndi ekki vera með eigið net á stórum svæðum á líftíma greiningar.

Afstaða PFS
Míla er að mati PFS markaðsráðandi á landsvísu, þar sem kopar- og ljósheimtaugar eru skilgreindar á sama markaði og ekki þykir tilefni til að aðgreina viðkomandi heildsölumarkaði landfræðilega. Það að einn tiltölulega smár þjónustuaðili noti kerfi Mílu ekki í miklum mæli breytir því ekki. Kvaðir eru því lagðar á Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Það sama á ekki við um GR eða önnur fyrirtæki á markaðinum.

Míla vísaði til málsgreinar 950 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að það að skipta út kerfum, til þess að færa sig yfir á önnur net, svo sem til að tengjast ljósleiðaraheimtaugum, gæti verið kostnaðarsamt og tímafrekt. Að miklu leyti hefðu markaðsaðilar komist hjá þessu með því að skipta við GR sem seldi þeim bitastraumsaðgang að ljósleiðaranetinu og þyrftu fyrirtækin þá ekki að kaupa þann tengibúnað sem til þyrfti til að tengjast heimtaugum beint. Þó yrði að hafa í huga að við þetta færðust fyrirtækin neðar í virðisstigann og áhrif þeirra á þá þjónustu sem þau veittu minnkaði.

Míla sagði að GR hefði synjað öðrum fjarskiptafyrirtækjum um þjónustu neðar í virðisstiganum. Það væri því ekki val fjarskiptafyrirtækjanna að kaupa bitastraum af GR, heldur eini kosturinn. Mjög óeðlilegt væri að sá aðili sem í raun væri markaðsráðandi í

Reykjavík þyrfti ekki að bjóða þjónustu sína neðar í virðisstiganum. Míla gerði alvarlega athugasemd við þessa grein. Fyrst að PFS teldi það til hagsbóta að GR byði ekki þjónustu neðar í virðisstiganum, þar sem það væri svo dýrt fyrir önnur fyrirtæki að setja upp dýran búnað, væri óskiljanlegt að PFS legði svo mikla áherslu á að leggja slíkar kvaðir á Mílu að bjóða vöru á markaði 3a. Míla væri að bjóða bitastraumsaðgang og samkvæmt þessum rökum PFS ætti það að duga öllum viðskiptavinum Mílu og fyrirtækin nytu þess þá að þurfa ekki að skaffa endabúnað.

Afstaða PFS
Míla er að mati PFS markaðsráðandi á landsvísu þar sem kopar- og ljósheimtaugar eru skilgreindar á sama markaði og ekki þykir tilefni til að aðgreina viðkomandi heildsölumarkaði landfræðilega. Kvaðir eru því lagðar á Mílu sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Það sama á ekki við um GR eða önnur fyrirtæki á markaðinum.

Telur PFS raunar að aðgangur að ljósleiðarheimtaugum GR (svartur ljósleiðari) myndi fyrst og fremst nýtast hinu markaðsráðandi fyrirtæki, Mílu. PFS fær ekki annað séð en að það fyrirkomulag sem GR viðhefur sé a.m.k. ákjósanlegt fyrir minni þjónustuveitendur hér á landi. Íslenskur fjarskiptamarkaður er mjög smár í evrópskum samanburði og því takmörk fyrir því hve raunhæft það er að mörg íslensk fjarskiptafyrirtæki klífi fjárfestingarstigann.

Míla gagnrýnir einnig að fá á sig kvaðir um heimtaugaleigu í ljósleiðara félagsins. Þegar gögn frá Mílu eru skoðuð kemur í ljós að ljósleiðaraheimtaugaleiga félagsins, án bitastraumsþjónustu, er hverfandi. Því er fyrirkomulag Mílu og GR sambærilegt að þessu leyti.

8.5.6 Niðurstöður varðandi samkeppni á viðkomandi markaði

Nova vísaði til málsgreinar 953 í frumdrögunum, og tók undir að samningsstyrkur kaupenda af þjónustu Mílu væri afar veikur. Þetta kæmi m.a. fram í því að lítið frumkvæði væri af hálfu Mílu um sölu á þjónustu og engir afslættir eða fyrirkomulag væri í boði sem gæti verið hvatning til annarra um viðskipti. Þegar spurt væri um afslætti og betri kjör væru svörin einatt á þá leið að verð væru kostnaðargreind og því ekki í boði. Nova keypti umtalsverða þjónustu af Mílu, en þrátt fyrir það virtist frekar lítill áhugi hjá Mílu á frekari þróun samstarfs.

Þá telur Nova í sambandi við málsgrein 956 ekki rétt að líta framhjá því að Síminn verslaði alltaf við Mílu væri þess kostur, eða eins og fram kæmi í málsgrein 953 næmu þau viðskipti Símans 70% af tekjum Mílu. Á neytendamarkaði skipti það því miklu máli að stærsti smásalinn, Síminn, nýtti aðeins þjónustu Mílu væri hún í boði.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við afstöðu PFS um samningsstyrk Mílu á viðkomandi markaði. Sama á við um afstöðu PFS um að Síminn sem stærsti smásalinn nýtti sér eingöngu þjónustu Mílu ef það væri valkostur hverju sinni. Eftir að umrædd frumdrög fóru í samráð í lok apríl 2020, samdi Síminn að vísu um innkomu inn á kerfi GR, en hér að framan hefur PFS gert grein fyrir því að það mun að mati PFS ekki breyta heildarmyndinni að ráði á líftíma greiningarinnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

Míla vísaði til málsgreinar 957 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að möguleikar á nýrri samkeppni væru takmarkaðir að mörgu leyti, sérstaklega á landsvísu. Möguleikar staðbundinna fyrirtækja til að leggja net á sínu heimasvæði væru þó víða til staðar, þ.a.m. ef ríkisstyrkja nyti við. Þó væri óvíst hvort slík staðbundin uppbygging stæði undir sér á samkeppnislegum forsendum, því oft væru önnur sjónarmið ráðandi við slíka uppbyggingu en hagnaðarsjónarmið. Erfitt væri að gera sér í hugarlund að sú uppbygging, ef af yrði, myndi fela í sér meira en einstaka fámennari byggðarlög og myndi varla breyta miklu um heildar markaðshlutdeild á landinu öllu. PFS gerði því ekki ráð fyrir umtalsverðri nýrri samkeppni á líftíma greiningarinnar.

Míla gerði athugasemd við að greining PFS tæki ekki tillit til áforma GR um landsdekkandi ljósleiðarakerfi.

Afstaða PFS
PFS bendir á að um almenna umfjöllun er að ræða um samkeppni á viðkomandi markaði og því gefur gagnrýni Mílu ekki tilefni til breytinga á texta málsgreinarinnar.

Eins og fram kemur í frumdrögum PFS þá gerir stofnunin ekki ráð fyrir að GR verði komið með landsdekkandi ljósleiðarakerfi á líftíma greiningarinnar þó svo að GR skilgreini landið allt sem framtíðar starfssvæði sitt. PFS gerir þó ráð fyrir aukinni samkeppni í einhverjum mæli vegna uppbyggingar smærri staðbundinna neta, auk þess stefna GR, Tengir, Snerpa og Austurljós að hóflegri áframhaldandi uppbyggingu ljósleiðaraneta. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu er líklegast að mesta ljósleiðarauppbyggingin á líftíma greiningarinnar verði á vegum þess félags.

Míla vísaði til málsgreinar 958 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS gerði ekki ráð fyrir að ný tækni, svo sem á sviði þráðlausra netsambanda, myndi geta leyst núverandi heimtaugar af hólmi og orðið staðgönguvara við þær á gildistíma greiningarinnar.

Míla taldi að PFS hefði ekki tekið tillit til þess að markaðsaðilar væru að setja í gang 5G kerfi sem ættu að ná til alls landsins. Rétt væri að benda á að Nova hefði tekið þá ákvörðun að notast frekar við eigið þráðlaust kerfi (4,5/5G) í tilboðum til notenda utan svæða þar sem GR hefði byggt upp ljósleiðara, í stað þess að nota Ljósnet/GPON kerfi Mílu.

Afstaða PFS
5G búnaður hefur fyrst og fremst verið settur upp til prófunar, en lítil reynsla komin á virkni og rekstur slíkra kerfa hér á landi. PFS gerir ekki ráð fyrir að áhrifa 5G tækni fari að gæta í umtalsverðum mæli fyrir en eftir gildistíma þessarar greiningar. PFS telur því ekki tilefni til að breyta texta. Að öðru leyti vísar PFS til umfjöllunar um staðgöngumat milli fasta- og farneta í köflum 3 og 4 í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í sömu köflum hér að framan.

Míla vísaði til málsgreinar 959 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þær takmarkanir og sá kostnaður sem gæti falist í því fyrir kaupendur að skipta á milli fyrirtækja gæti haft hamlandi áhrif á samkeppni, sérstaklega þegar að eitt fyrirtæki væri í markaðsráðandi aðstöðu. Hérlendis hefði Símasamstæðan verið eini aðilinn á markaðnum í mörg ár og væri

enn eini aðilinn á markaðnum á víðfeðmum svæðum hérlendis. PFS væri á þeirri skoðun að sökum þessarar viðskiptasögu, ásamt víðfeðmu viðskiptaneti, þá hefði Míla samkeppnislegt forskot á markaðnum hvað þetta varðaði.

Míla benti á að nú væru um 23 ár síðan einkaréttur Símans í fjarskiptum hefði að fullu verið afnuminn. Míla teldi að árangur GR, og ekki síður annarra fjarskiptafyrirtækja sem byðu þjónustu í samkeppni við Símann, sýndi að ofangreind umfjöllun PFS væri ekki rétt. Um 15% árlegt „churn" væri í dag á milli ljósleiðarakerfa Mílu og ljósleiðarakerfa GR. Míla teldi að það væri góð vísbending um að auðvelt væri fyrir smásölufyrirtæki og almenning að færa sig á milli bæði smásölufyrirtækja og heildsölufyrirtækja. Í stað þess að álykta án nokkurra gagna, eins og PFS virtist ítrekað gera í greiningunni, þá ætti stofnunin að kalla eftir raunverulegum upplýsingum í markaðsgreiningu þessari.

Afstaða PFS
PFS telur að ofangreind umfjöllun í málsgrein 959 sé rétt og að gagnrýni Mílu gefi ekki tilefni til breytinga á texta í umræddri málsgrein. PFS stendur við það að framangreind viðskiptasaga, ásamt víðfeðmu fjarskiptaneti, veiti Mílu samkeppnislegt forskot. Að sjálfsögðu fer nokkuð hlutfall viðskiptavina á hverju ári milli fyrirtækja, en að mati PFS er það ekki í umtalsverðum mæli. Í neytendakönnun sem PFS lét gera fyrir sig haustið 2020 kom m.a. fram að viðskiptavinir Símans væru ólíklegri en viðskiptavinir annarra fjarskiptafyrirtækja til að færa sig annað. Þegar könnunin var gerð voru allir viðskiptavinir Símans á starfssvæði GR t.a.m. á netum Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 960 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að samkeppni milli starfandi fyrirtækja einkenndist almennt af hárri markaðshlutdeild Mílu á landinu öllu. Öll fyrirtæki sem starfræktu fjarskiptaþjónustu þyrftu að reiða sig að einhverju leyti á Mílu og hefðu mörg hver fjárfest mikið í vinnu og búnaði til að tengjast kerfum Mílu. Að skipta um þjónustuaðila gæti því bæði verið kostnaðarsamt og tímafrekt, ásamt því að hætta væri á að þjónusta skaðaðist um einhvern tíma. Míla nyti þess því að hafa verið lengi á markaðnum og að mörg fyrirtæki hefðu viðskiptaskuldbindingar við félagið. Ásamt þessu væri mikil innri sala mjög áberandi en þar væri Síminn stærstur kaupenda.

Míla spurði við hvað væri átt við með viðskiptaskuldbindingum. Það væri mjög auðvelt að segja upp þjónustu við Mílu.

Afstaða PFS
Með viðskiptaskuldbindingum er t.d. átt við að fjölþætt þjónustukaup í umtalsverðu magni sem fela í sér skuldbindingar sem leiðir af slíkum fjölþættum þjónustukaupum.

GR vildi koma á framfæri athugasemdum við þá fullyrðingu PFS að GR nýtti sér að miklu leyti byggingar OR fyrir tengipunkta. Tengistöðvar sem hýstu heimtaugar GR sem nýttar væru fyrir bitastraumsþjónustu fyrirtækisins væru í húsnæði í eigu OR sem og annarra, og í sumum tilvikum í húsnæði í eigu GR. Í dag væri hlutfallið þannig að [...]% af tengistöðvum væru í húsnæði í eigu OR, og [...]% í húsnæði í eigu annarra. Eftir því sem að þjónustusvæði GR stækkaði hefði hlutfall húsnæðis í eigu OR farið hratt minnkandi.

Afstaða PFS
PFS mun lagfæra texta í umfjöllun sinni hvað varðar að GR nýti sér að miklu leyti byggingar OR fyrir tengipunkta, en réttara er að segja að [...]% af tengistöðum séu í húsnæði í eigu OR.

8.6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði (markaður 3a)

8.6.1 Almennt

Míla vísaði til málsgreinar 965 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að fyrirtæki gæti verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér (e. single dominance) eða sameiginlega með öðru(m) (e. joint/collective dominance). Ef niðurstaðan væri sú að eitt fyrirtæki væri með umtalsverðan markaðsstyrk þyrfti yfirleitt ekki að velta fyrir sér spurningunni um sameiginleg markaðsyfirráð. Ef hins vegar niðurstaðan væri sú að ekkert fyrirtæki væri með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér skyldi skoða hvort til staðar væru aðstæður fyrir sameiginleg markaðsyfirráð.

PFS virtist ekki hafa skoðað þann möguleika að GR og Míla hefðu sameiginleg yfirráð á höfuðborgarsvæðinu. Enga umfjöllun væri að finna um það í ofurlangri greiningu PFS.

Afstaða PFS
Eins og fram kemur í málsgrein 965 í frumdrögum PFS þá getur fyrirtæki verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér (e. Single dominance) eða sameiginlega með öðru(m) (e. joint/collective dominance).

Ef niðurstaðan er sú að eitt fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk eins og í þessu tilfelli þá þarf yfirleitt ekki að velta fyrir sér spurningunni um sameiginleg markaðsyfirráð. Þar sem niðurstaða PFS er sú að staðganga er á milli kopar- og ljósleiðaratenginga og ekki er tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, leiðir greiningin í ljós að Míla sé eitt fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði hér á landi.

8.6.2 Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk

Míla vísaði til málsgreinar 966 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að á viðkomandi heildsölumarkaði væru Míla (Símasamstæðan), GR og Tengir með samanlagt um 99% markaðshlutdeild, en auk þeirra væri fjöldi staðbundinna aðgangsneta sem sveitafélög hefðu haft forgöngu um að leggja með stuðningi ríkisins í flestum tilfellum. Hin smáu staðbundnu net væru með innan við 1% markaðshlutdeild samanlagt á viðkomandi markaði og byðu eingöngu opinn aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sínum (e. dark fiber). Míla hefði þó verið að kaupa upp mörg þessara neta og mætti búast við því að sú þróun héldi áfram. Samþjöppun væri því mikil á markaðnum, en Míla væri með um 63% markaðshlutdeild, GR með um 32% og Tengir tæplega 5% markaðshlutdeild um mitt ár 2019.

Míla sagði að samkvæmt upplýsingum félagsins væri markaðshlutdeild annarra en Mílu, GR og Tengis á bilinu 2-3% en ekki 1% eins og hér segði. Míla teldi t.d. að aðgangsnet Snerpu

væri vantalið í þessari greiningu, auk neta sveitarfélaga. Míla benti einnig á að við það eitt að leggja niður PSTN kerfið myndi markaðshlutdeild Mílu fara niður í um 50%. Í dag væru um 50% heimtauga Mílu á landsbyggðinni sem þjónað væri að mestu leyti með kopar. Því væri ljóst að Míla þyrfti að byggja upp ljósleiðarakerfi til að vera samkeppnishæf við 5G eða ljósleiðara annarra, en með fyrirhuguðum auknum kvöðum myndi það ekki gerast.

Afstaða PFS

Magntölur PFS byggjast á tölfræðisöfnun PFS sem safnað er með reglubundnum hætti frá öllum starfandi fjarskiptafyrirtækjum landsins tvisvar sinnum á ári, ýmis konar sértækum tölfræðiupplýsingum, auk gagna úr innviðagrunni stofnunarinnar (GAF) o.fl. Framangreindar tölur í málsgrein 966 miðast við hlutdeild m.v. tengingar í notkun. Í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) munu tölur verða endurskoðaðar m.v. lok ársins 2020. En miðað við lok árs 2020 er Míla með 57% hlutdeild á markaði heimtaugaleigu, GR tæp 36% og Tengir rétt rúm 5%. Smærri sveitanet, Snerpa og Austurljós skipta síðan með sér um 2% hlutdeild.

PFS hefur hér að framan rökstutt það álit sitt að markaðshlutdeild Mílu muni að öllum líkindum ennþá verða yfir 50% í lok líftíma greiningarinnar þrátt fyrir niðurlagningu PSTN talsímakerfisins, fyrstu skrefa í niðurlagningu koparkerfisins og samnings Símans við GR. Vísast til þess. Samkvæmt upplýsingum frá Mílu mun áframhaldandi kraftur verða í ljósleiðarauppbyggingu félagsins á líftíma greiningarinnar og mun meiri en hjá keppinautunum.

Þá vísar Míla til þess að frekari ljósleiðarauppbygging félagsins muni ekki eiga sér stað á líftíma greiningarinnar vegna þeirra auknu kvaða sem PFS boðaði í frumdrögum sínum. Í kjölfar samráðs ákvað PFS hins vegar að falla frá því að leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð fyrir ljósleiðaraheimtaugar og mæla þess í stað fyrir um ERT kvöð. Þessi breyting ætti að veita Mílu svigrúm til áframhaldandi kröftugrar ljósleiðarauppbyggingar.

Síminn tók fram að hugtakið „umtalsverður markaðsstyrkur“ væri hið sama og markaðsráðandi staða samkvæmt samkeppnislögum. Skilgreining á markaðsráðandi stöðu væri að finna í samkeppnislögum en hún er svohljóðandi: *„Markaðsráðandi staða er þegar fyrirtæki hefur þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skiptir og það getur að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.“*

PFS fjallaði víða með almennum hætti um markaðsráðandi stöðu og vísaði iðulega til þess með almennum hætti sem stofnunin kallaði meginreglur samkeppnisréttar, en léti hins vegar alfarið vera að byggja umfjöllun sína á tilvísun viðhlíðandi réttarheimilda máli sínu til stuðnings.

Í frumdrögum PFS segði þannig á bls. 51: *„Það er meginregla í samkeppnisrétti að markaðshlutdeild yfir 40% gefi almennt til kynna að viðkomandi fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu og við 50% markaðshlutdeild þurfi mikið til að koma sem það eigi ekki við.“* Síminn sagði að framangreind fullyrðing væri efnislega röng. Það væri ekki til meginregla í samkeppnisrétti að hlutdeild yfir 40% gæfi almennt til kynna markaðsráðandi stöðu“.

Í ákvörðun framkvæmdastjórnar ESB í máli nr. AT.40099 kæmi hvergi fram að það væri meginregla að markaðshlutdeild yfir 40% gæfi almennt til kynna markaðsráðandi stöðu. Þvert á móti væri vísað til dóms dómstóls ESB í máli nr. C-62/82 (AKZO) þar sem segði í 60. málsgrein: *„With regard to market shares the Court has held that very large shares are in themselves, and save in exceptional circumstances, evidence of the existence of a dominant position (judgment in Case 85/76 Hoffman-La Roche v Commission [...] ECR 461, paragraph 41). That is the situation where there is a market share of 50% such as that found to exist in this case.“*

Síminn taldi einnig rétt að benda á að í Bandaríkjunum væri lagt til grundvallar að markaðshlutdeild undir 50% fæli ekki í sér markaðsráðandi stöðu, en á heimasíðu samkeppniseftirlitsins, FTC, í Bandaríkjunum segði um hugtakið markaðsráðandi staða: *„Courts do not require a literal monopoly before applying rules for single firm conduct; that term is used as shorthand for a firm with significant and durable market power — that is, the long term ability to raise price or exclude competitors. That is how that term is used here: a "monopolist" is a firm with significant and durable market power. Courts look at the firm's market share, but typically do not find monopoly power if the firm (or a group of firms acting in concert) has less than 50 percent of the sales of a particular product or service within a certain geographic area.“*

Þannig væri ljóst að meginreglan í ESB samkeppnisrétti væri ekki, að markaðshlutdeild yfir 40%, gæfi almennt til kynna að um markaðsráðandi stöðu væri að ræða. Jafnvel þótt hlutdeild væri yfir 50%, þá væri það ekki óhrekjanleg sönnun þess að um væri að ræða markaðsráðandi stöðu. Í Bandaríkjunum hefðu dómstólar lagt til grundvallar að hlutdeild undir 50% gæfi ekki vísbendingar um markaðsráðandi stöðu.

Benti Síminn ennfremur á að framkvæmdastjórn ESB teldi að markaðsráðandi staða væri ólíkleg ef hlutdeild væri undir 40%, en í leiðsögn stofnunar um forgangsröðum mála segði: *„The Commission's experience suggests that dominance is not likely if the undertaking's market share is below 40% in the relevant market.“*

Fyrirtæki breyttist ekki skyndilega í ráðandi fyrirtæki með því að fara frá 39% hlutdeild upp í 40%, líkt og PFS virtist leggja upp með. Það væri þannig óumdeilt að það væri ekki almennt viðurkennd meginreglna í samkeppnisrétti að markaðshlutdeild yfir 40% fæli í sér markaðsráðandi stöðu.

Þá væri innbyrðis ósamræmi í umfjöllun PFS á bls. 194 í frumdrögunum. Þegar PFS vísaði til leiðbeininga framkvæmdastjórnar kæmi skýrlega fram að markaðshlutdeild yfir 40% gæfi almennt ekki til kynna að um markaðsráðandi stöðu væri að ræða. Auk þess væri ósamræmi PFS augljóst þegar rætt væri um mismunandi fyrirtæki. GR væri með yfir 50% nýttra heimtauga á höfuðborgarsvæðinu og langtum hærra hlutfall þegar litið væri eingöngu til ljósleiðaraheimtauga. Litlar vísbendingar væru um staðgöngu milli koparheimtauga og ljósleiðaraheimtauga, þar sem hvort tveggja væri í boði. Þessi sterka staða GR væri ekki markverð eða ráðandi að mati PFS en mun veikari staða Símasamstæðunnar á tilteknum mörkuðum væri töluð upp í markaðsráðandi stöðu af hálfu PFS.

Síminn legði áherslu á að mat á því hvort markaðsráðandi staða væri fyrir hendi og mat á markaðshlutdeild yrði ekki framkvæmd í tómarúmi án tillits til markaðshlutdeildar keppinauta á viðkomandi vöru- og landfræðilega markaði, líkt og PFS gerði.

Í þeim málum innan ESB, þar sem fyrirtæki hefðu verið talin ráðandi með markaðshlutdeild á bilinu 40-50%, þá væri það vegna þess að markaðshlutdeild næst stærsta aðilans á markaði væri umtalsvert lægri eða um 10-15%. Ef hlutdeild næst stærsta aðila væri t.d. 35% við slíkar kringumstæður væri fyrirtækið með 40-50% hlutdeild ekki í ráðandi stöðu. Ef aðili væri með sambærilega markaðshlutdeild, þá gæti hann viðhaldið nægilegu samkeppnislegu aðhaldi og þannig komið í veg fyrir að fyrirtæki á bilinu 40-50% væri talið geta hegðað sér án tillits til markaðarins.

Í nýlegu frummati SE hefði stofnunin talið að hlutdeild Símans í veltu á smásölu internetþjónustu væri 40-45%, en hlutdeild Vodafone væri áþekk eða um 35-40%. Slíkar tölur gæfu til kynna að þar sem næst stærsti aðilinn væri með áþekka hlutdeild, hefði hann nægilegan getu til þess að veita samkeppnislega þrýsting.

Atriði sem gæti haft þýðingu varðandi það hvort fyrirtæki væri í ráðandi stöðu væri þróun markaðshlutdeildar yfir langan tíma. Einnig innkoma nýrra aðila á markaðinn og fleiri atriði sem PFS liti framhjá við mat sitt.

Afstaða PFS

Síminn vísar til málsgreinar 196 í frumdrögum PFS, sem er undir kafla 3.2.6 (Samkeppni á smásölumörkuðum). Umrædd málsgrein hljómar svo:

> *„Sterk staða Símasamstæðunnar á smásölumarkaði, þar sem markaðshlutdeild félagsins virðist hætt að minnka og farin að styrkjast á ný og var rétt tæplega 50% um mitt ár 2019, sem og á framangreindum heildsölumörkuðum bendir eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gæti samstæðan starfað án tillits til samkeppni eða neytenda og haldið uppi aðgangshindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu. Markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði hefur í raun aðeins lækkað um örfá prósentustig frá síðustu greiningu PFS á umræddum heildsölumörkuðum á árinu 2014 og stendur nú í rétt tæpum 50%.* ***Það er meginregla í samkeppnisrétti að markaðshlutdeild yfir 40% gefi almennt til kynna að viðkomandi fyrirtæki sé í markaðsráðandi stöðu og við 50% markaðshlutdeild þurfi mikið til að koma svo það eigi ekki við.*** *Þrátt fyrir öfluga innkomu Nova á umræddan markað fyrir nokkrum misserum og samruna Vodafone og 365 á árinu 2017 hefur markaðshlutdeild Símans aukist nokkuð á síðustu misserum. Á sama tíma hefur megin keppinautur félagsins, Vodafone, tapað umtalsverðri markaðshlutdeild.“*

Í ofangreindi málsgrein er fyrst og fremst verið að fjalla um markaðshlutdeild á tengdum smásölumarkaði. Eins og PFS hefur svarað hér fyrr í þessu skjali var Síminn með rúmlega 46% markaðshlutdeild á smásölumarkaði í árslok 2020, og að líkur eru á því að hlutdeildin fari yfir 50% markaðshlutdeild undir lok líftíma greiningarinnar vegna samnings Símans við GR, að öðru óbreyttu. PFS komst að þeirri niðurstöðu, eftir að hafa skoðað markaðshlutdeildir aðila og þróun þeirra, auk annarra atriða eins og að Síminn og Míla mynda lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki sem er það langstærsta á íslenskum fjarskiptamarkaði, að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi smásölumarkaði.

Að mati PFS felur gagnrýni Símans í sér ranga túlkun á texta PFS í umræddri málsgrein 196 varðandi mat PFS á þýðingu 40% markaðshlutdeildar. PFS bendir sérstaklega á umfjöllun sína í málsgrein 813 í kafla 8.2 (Markaðshlutdeild á markaði 3a) í frumdrögunum varðandi markaðshlutdeild á ofangreindum heildsölumarkaði, en þar segir:

„Markaðshlutdeild fyrirtækis er mikilvægur þáttur í markaðsgreiningu. Hún er hins vegar ekki eini þátturinn sem ræður úrslitum um hvort fyrirtæki er talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk, en getur þó gefið sterka vísbendingu um hvort slík staða sé fyrir hendi eða ekki. ***Mjög mikil markaðshlutdeild, þ.e. yfir 50% nægir almennt ein og sér samkvæmt viðtekinni dómaframkvæmd til að úrskurða megi að fyrirtæki njóti yfirburðastöðu, nema í undantekningartilvikum. Samkvæmt leiðbeiningunum vaknar venjulega ekki grunur um sterka stöðu hjá einu fyrirtæki (e. single dominance) fyrr en markaðshlutdeild nær a.m.k 40%. Þetta fer þó eftir stærð fyrirtækis í samanburði við keppinauta sína. Í sumum tilvikum getur fyrirtæki með hlutdeild undir 40% verið talið með umtalsverðan markaðsstyrk.*** *Fyrirtæki með markaðshlutdeild undir 25% myndi að öllum líkindum ekki vera talið vera með umtalsverðan markaðsstyrk nema að um væri að ræða sameiginleg markaðsyfirráð með öðrum (e. joint/collective dominance).“*

Í málsgrein 967 í frumdrögunum, undir kafla 8.6.2 (Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk) segir:

„Almenna reglan er sú að fyrirtæki telst hafa markaðsráðandi stöðu ef það er með yfir 50% markaðshlutdeild. Sú staða er einnig almennt uppi við 40% markaðshlutdeild. *Samkvæmt því er Míla talsvert yfir því viðmiði sem að bendir til umtalsverðs markaðsstyrks þess á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild Mílu hafi lækkað nokkuð milli greininga væri það mat PFS að Míla myndi á líftíma hinnar nýju greiningar geta viðhaldið markaðshlutdeild yfir 50%. Þess utan er Míla dótturfélag Símans, og því hluti af Símasamstæðunni sem mynda saman stærsta fjarskiptafélag landsins og er lóðrétt samþætt og starfar því bæði á heildsölu- og smásölustigi.“*

Í málsgrein 968 í frumdrögunum segir svo að löglíkur séu taldar á því að fyrirtæki með yfir 50% markaðshlutdeild sé í markaðsráðandi stöðu.

Að mati PFS skiptir þessi umfjöllun ekki mjög miklu máli varðandi mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum, þar sem Míla er með í kringum 57% markaðshlutdeild á þeim báðum og reiknar PFS ekki með öðru en að hlutdeildin verði áfram yfir 50% í lok líftíma greiningarinnar. PFS mun þó samræma texta sinn í ofangreindum málsgreinum 196 og 967 við málsgrein 813, sem samræmist best leiðbeiningum ESA og framkvæmdastjórnar ESB.

Að lokum má benda á athugasemdir SE í tengslum við auka samráð það sem PFS efndi til þann 30. október 2020. Þar sagði SE m.a. að PFS áformaði að miða annað skilyrðið sitt varðandi afmörkun svæðis þar sem vægari kvaðir muni gilda við 50% markaðshlutdeild Símans í stað 40%, eins og frumdrögin hefðu gert ráð fyrir. SE gerði athugasemdir við þessar fyrirhuguðu breytingar PFS.

Í máli SE kom jafnframt fram, hvað varðaði viðmið smásöluhlutdeildar Símans, að fyrirtæki gætu einnig talist markaðsráðandi í samkeppnisrétti þótt þau hefðu undir 50% hlutdeild á viðkomandi markaði. Það væri rétt að allar líkur stæðu til þess, og raunar væru löglíkur fyrir því að fyrirtæki væri markaðsráðandi, hefði það helmings markaðshlutdeild. En dæmi væru um að fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu með lægri markaðshlutdeildir, og raunar allt niður í 32% hlutdeild. Vísaði SE m.a. til þess að fram kæmi hjá framkvæmdastjórn ESB að

markaðsráðandi staða kæmi almennt ekki upp við markaðshlutdeild undir 40%. Önnur atriði en markaðshlutdeild þyrftu jafnframt að koma til skoðunar við mat á markaðsstyrk.

Þá vísaði SE til *„Guidance on the Commission´s enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings, OJ [...] C 45/7, mgr. 12 og 14“*. Þar kæmi m.a. fram að markaðsráðandi staða væri ekki líkleg, miðað við dómafordæmi, þegar markaðshlutdeild væri undir 40%. Þá segir í ofangreindum athugasemdum SE:

> *„Af framangreindu leiðir að í samkeppnisrétti telst 50% markaðshlutdeild öllu jafna fela í sér löglíkur fyrir því að fyrirtæki sé markaðsráðandi og samkeppnisyfirvöld megi ganga út frá slíku nema í sérstökum tilfellum, og er þá sönnunarbyrði fyrir öðru varpað á viðkomandi fyrirtæki, og skv. ofangreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB sé markaðsráðandi staða ólíkleg sé markaðshlutdeild undir 40%. Jafnframt er mikilvægt að önnur atriði komi til skoðunar en markaðshlutdeild við mat á markaðsstyrk fyrirtækis, svo sem aðgangshindranir, efnahagslegur styrkleiki, breiddarhagkvæmni, lóðrétt samþætting viðkomandi fyrirtækis og samstæðu þess o.fl.“*

SE vísaði m.a. til rits Richard Whish, *Competition law,* 9. útg., bls. 191-192. Þá sagði SE:

> *„Þar sem annað skilyrði aukinna samkeppnissvæða miðast eingöngu við markaðshlutdeild, en tekur ekki tillit til annarra atriða líkt og aðgangshindrana sem geta skipt jafn miklu máli við mat á markaðsstyrk, getur SE ekki tekið undir með PFS í mgr. 116 í breytingardrögum að stofnunin hafi miðað við fremur ströng skilyrði í frumdrögum markaðsgreiningar. Þvert á móti virðist mega færa rök fyrir því að hækkun annars skilyrðis aukinnar samkeppni á M3a og M3b úr 40% markaðshlutdeild Símans í 50% hlutdeild sé hugsanlega of ívilnandi fyrir samstæðuna. Með vísan til þessara atriða sé líklega réttara að miða við óbreytta 40% smásöluhlutdeild Símans þegar eingöngu er litið til markaðshlutdeildar til þess að leggja vægari kvaðir á samstæðuna vegna hins umtalsverða markaðsstyrks.“*

Í viðauka C mun PFS fjallar nánar um framangreindar athugasemdir SE í tengslum við kafla 6 um viðmið við val á svæðum þar sem meiri samkeppni er talin vera fyrir hendi.

Míla vísaði til málsgreinar 967 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að almenna reglan væri sú að fyrirtæki teldist hafa markaðsráðandi stöðu ef það væri með yfir 50% markaðshlutdeild. Sú staða væri einnig almennt uppi við 40% markaðshlutdeild. Samkvæmt því væri markaðshlutdeild Mílu talsvert yfir því viðmiði sem að benti til umtalsverðs markaðsstyrks þess á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild Mílu hefði lækkað nokkuð milli greininga væri það mat PFS að Míla myndi á líftíma hinnar nýju greiningar geta viðhaldið markaðshlutdeild yfir 50%. Þess utan væri Míla dótturfélag Símans, og því hluti af Símasamstæðunni sem myndaði saman stærsta fjarskiptafélag landsins og væri lóðrétt samþætt og starfaði því bæði á heildsölu- og smásölustigi.

Míla benti á að PFS hefði sagt: *„Þrátt fyrir að markaðshlutdeild Mílu hafi lækkað nokkuð milli greininga væri það mat PFS að Míla myndi á líftíma hinnar nýju greiningar geta viðhaldið markaðshlutdeild yfir 50%“.* Míla teldi að PFS þyrfti að framkvæma greiningu/spá út frá þeim fjölmörgu þekktu staðreyndum, áformum og samningum varðandi þá

uppbyggingu sem væri í gangi á ljósleiðaratengingum og myndu hafa áhrif á líftíma greiningarinnar. Einfalt og órökstutt mat dygði ekki að mati Mílu.

Afstaða PFS
PFS vísar til svara sinna hér að framan varðandi gögn og upplýsingaöflun PFS og spár stofnunarinnar út líftíma greiningarinnar.

Míla vísaði til málsgreinar 970 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS teldi að ekki ríkti virk samkeppni á viðkomandi markaði og að fyrirtækin Míla og Síminn (Símasamstæðan) hefði umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sbr. 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga. Í ljósi þess útnefndi PFS Mílu ehf. og Símann hf. með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a).

Það væri mat Mílu að á stærstum hluta markaðarins ríkti virk samkeppni.

Afstaða PFS
PFS vísar m.a. á kafla 8.6.2 í frumdrögum PFS um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, en þar kemur fram að Míla, og þar með Símasamstæðan, hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og þar ríki ekki virk samkeppni að mati PFS. Þar sem Míla og Síminn mynda eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar telur PFS eðlilegt að útnefna samstæðuna sem slíka með umtalsverðan markaðsstyrk, enda mun hluti ERT kvaðarinnar hvíla á Símanum, en allar aðrar kvaðir á Mílu.

Nova vísaði til málsgreinar 970 í frumdrögum PFS og tæki undir og styddi það mat PFS að á grundvelli greiningarinnar á viðkomandi markaði væri það mat stofnunarinnar að þar ríkti ekki virk samkeppni og að fyrirtækin Míla og Síminn (Símasamstæðan) hefðu umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, sbr. 1. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga.

Afstaða PFS
Mat Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS um útnefningu Símasamstæðunnar með umtalsverðan markaðsstyrk.

Míla taldi félagið ekki vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum, hvorki á landsvísu né á afmörkuðum landfræðilegum mörkuðum, a.m.k. þar sem virk samkeppni væri til staðar frá GR eða Tengi og þar sem fyrir lægi að einn netrekandi, annar en Míla, myndi bjóða ljósleiðaraþjónustu. Legði Míla því sérstaka áherslu á að PFS endurskoðaði frummat sitt að þessu leyti svo ekki kæmi til þess að lagðar yrðu kvaðir á Mílu sem samrýmdust ekki í reynd raunverulegri stöðu á markaðnum, hvorki á viðkomandi svæði né annars staðar á landinu.

Afstaða PFS
Eins og fram kemur í köflum 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) kemst PFS að þeirri niðurstöðu að staðganga sé milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga. Í kafla 6 kemur svo fram að heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu skuli skilgreindur sem einn

landfræðilegur markaður og tekur útnefning PFS mið af ofangreindum niðurstöðum, m.a. að ekki sé virk samkeppni á landsvísu.

Síminn taldi að sama umfjöllun um bitastraumsþjónustu, í kafla 9.6.2 hér síðar, ætti einnig við um heimtaugar á GR svæðinu, vegna þess að GR byði ekki bitastraumþjónustu yfir kerfi Mílu heldur aðeins um sitt kerfi. Þá byði GR ekki öðrum fyrirtækjum að bjóða upp á bitastraumsþjónustu yfir kerfi sitt og þannig ætti að vera sama hlutfall í markaðshlutdeild í bitastraumstengingum og heimtaugum. Sá mismunur sem væri hjá PFS væri væntanlega vegna þess að stofnunin væri að taka tengingar sem væru ekki á markaði fyrir internetþjónustu, s.s. heimtaugar sem væru notaðar fyrir PSTN þjónustu og myndu hverfa af markaði þegar Síminn lokaði fyrir PSTN tengingar. Mögulega kynni að vera mismunur á milli þess að PFS tæki fyrirtækjatengingar hjá Mílu en gerði það ekki hjá GR. Það væri a.m.k. nauðsynlegt að PFS væri að bera saman epli og epli þegar stofnunin væri að leggja til grundvallar ákveðna markaðshlutdeild. Að öðru leyti vísaði Síminn til athugasemda félagsins sem fram kæmu vegna bitastraumsþjónustu í kafla 9, enda ættu þær einnig við um heimtaugar.

Þá áréttaði Síminn fyrri sjónarmið sín um að opnun á svörtum ljósleiðara myndi leiða til þess að aukinn hvati myndi skapast fyrir aukinni samkeppni í bitastraumsþjónustu og að aukin geta og hvati myndi skapast fyrir fjárfestingar á fleiri stöðum.

Afstaða PFS

Telja verður töluverðar líkur til þess að sá smásali sem nú veiti heimilum PSTN talsímaþjónustu í dag sé líklegur til að flytja þá viðskiptavini yfir í eigið VoIP. Því er ekki endilega víst að þessi viðskiptavinir hætti með fastlínusíma við niðurlagningu PSTN, þó slík þjónusta sé í hnignun. Heimilispakki Símans ber þess vitni.

Einhverjir viðskiptavinir eru til sem eingöngu hafa PSTN þjónustu, en enga internetþjónustu eða bitastraum á kopartengingu sinni. Slíkir viðskiptavinir telja væntanlega talsímaþjónustu sína mikilvæga og gætu viljað halda henni þó hún flytjist yfir í aðra burðartækni. Eins og fyrr greinir telur PFS eðlilegt að telja alla heimtaugaleigu til markaðar 3a, hvort sem internettenging er veitt um línuna eða ekki, enda innheimtir Síminn línugjald burtséð frá notkun.

Ennfremur hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að staðganga ríki milli heimtauga í formi kopars og ljósleiðara og að ekki sé tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi. Markaðshlutdeild Mílu var 57% á mörkuðum 3a og 3b í árslok 2020. Eins og fyrr greinir telur PFS ekki tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði. Fyrst Síminn vísar til höfuðborgarsvæðisins má geta þess að markaðshlutdeild Mílu þar í árslok 2020 var um [...]% á markaði 3a og um [...]% á markaði 3b. Sömu tölur fyrir markaðshlutdeild Mílu á öllu starfssvæði GR voru [...]% á markaði 3a og [...]% á markaði 3b. PFS telur mun eðlilegra að miða við allt starfssvæði GR, en ekki aðeins höfuðborgarsvæðið.

Þá hafnar PFS því að aðeins tölur Mílu innihaldi fyrirtækjatengingar en tölur GR ekki. Hér er átt við tengingar til fyrirtækja sem nýta sér almennar heimilistengingar.

Það gæti verið rétt hjá Símanum að aðgangur að svörtum ljósleiðara GR gæti leitt til þess að aukinn hvati myndi skapast fyrir aukinni samkeppni í bitastraumsþjónustu og að hvati myndi skapast fyrir fjárfestingar á fleiri stöðum. Hins vegar telur PFS ekki forsendur til að útnefna

GR sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a hér á landi og þ.a.l. getur PFS ekki lagt kvaðir á félagið. Auk þess myndi slíkur aðgangur fyrst og fremst gagnast hinum markaðsráðandi aðila, þ.e. Mílu. Slíkt væri ekki líklegt til að auka samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, né á markaði 3b eða tengdum smásölumarkaði.

Síminn sagði að staðan á Tengissvæðinu væri þannig að gagnlegt væri að líta til væntrar þróunar. Í dag væri líklegt að Tengir væri með um 30% bitastraumstenginga á öllu svæðinu en um 50% ef litið væri til ljósleiðaraheimtauga eingöngu. Að mati Símans gæfi það til kynna í hvaða átt þróunin væri, enda myndu ljósleiðaraheimtaugar taka við af xDSL tengingum. Síminn teldi varhugvert að lögð væri á kvöð um gagnsæi, þar sem aðeins tveir aðilar væru á markaði. Ef skilyrði væru fyrir aðgangskvöð á annað borð (hvort sem það væri á Mílu eða Tengi) þá væri mikilvægt fyrir samkeppni milli smásöluaðila að hafa ekki of ítarlegar upplýsingar um kostnaðargrunn hvors annars, né að keppinautar vissu nákvæmlega hvenær verðbreytingar keppinauta ættu sér stað og hverjar þær væru. Of ströng gagnsæiskvöð gæti þannig leitt til neikvæðra áhrifa á samkeppni.

Í dag væru engar vísbendingar um að það væru samkeppnisleg vandamál á starfssvæði Tengis sem réttlættu inngrip PFS. Líkur væru á því að til framtíðar myndi hlutdeild í heimtaugum þróast á þann veg að Tengir færi upp í 80-90% markaðshlutdeild og hugsanlega gæti hlutdeildin í bitastraumsþjónustu orðið á þann veg að Míla og Tengir yrðu með um 40-50%/50-60% hvort fyrirtæki. Hins vegar hefði þýðingu að Tengir hefði það í hendi sér að útiloka Mílu frá markaðnum, sem eigandi stærsta ljósleiðarakerfisins á svæðinu.

Afstaða PFS

PFS telur ekki svigrúm til að breyta gagnsæiskvöðinni eins og hún er útfærð í frumdrögunum að svo stöddu, en stofnunin er sammála því sjónarmiði Símans að endurskoða gagnsæiskvöðina með það að markmiði að hún verði ekki of ströng og geti þannig leitt til neikvæðra áhrifa á samkeppni, ef aðstæður á markaði breytast með þeim hætti sem Síminn bendir á. PFS mun hafa ábendingu Símans í huga við næstu endurskoðun á gagnsæiskvöðinni við greiningu á markaðinum ef kvöðinni verði viðhaldið í framhaldi af slíkri endurskoðun.

PFS er ósammála því mati Símans að líklegt sé að markaðshlutdeild Tengis á starfssvæði þess félags færi upp í 80-90% undir lok líftíma greiningarinnar. Útbreiðsluáform Tengis eru fremur hófleg fyrir næstu ár og var markaðshlutdeild félagsins [...]% á heimataugamarkaði á starfssvæði sínu í árslok 2020. PFS telur ekki að hún hækki umtalsvert á líftíma greiningarinnar, m.a. vegna ofangreindra hóflegu útbreiðsluáforma, auk þess sem PFS telur víst að Míla muni áfram leggja ljósleiðara á starfssvæðinu. Það hefur Míla t.d. verið að gera á Akureyri, auk þess sem áform eru uppi varðandi Siglufjörð í Fjallabyggð. Á sama tíma var markaðshlutdeild Tengis aðeins [...]% á starfssvæði félagsins á markaði 3b.

Síminn sagði varðandi önnur svæði en svæði GR og Tengis, að hvað bitastraumsþjónustu varðaði, væri ljóst að GR myndi innan 2-3 ára bjóða bitastraumsþjónustu í Reykjanesbæ og Árborg. Í málsgrein 399 í greiningu PFS segði reyndar að GR hefði verið með um 102.000 heimili og fyrirtæki tengd í árslok 2019 en ætlaði sér að fara upp á 128.000 heimili í árslok 2020 og 130.000 í árslok 2021.

Þýddi þetta að GR ætlaði að leggja 26.000 nýjar ljósleiðartengingar árið 2020 en 2.000 árið 2021. Á heimasíðu GR segði að félagið ætlaði að tengja 340 heimili við kerfi sitt á Selfossi og 1.800 heimili í Reykjanesbæ árið 2020. En árið 2021 yrðu tengd heimili 3.850 í Reykjanesbæ og 680 á Selfossi. Væri þetta misræmi milli PFS og þess sem GR segði. Einnig hefði GR sagt að í árslok 2023 yrðu 90% heimila landsins tengd við ljósleiðara GR. Miðað við núverandi fjölda íbúða þá þýddi þetta að GR ætlaði að vera búin að leggja ljósleiðara til 128.000 heimila í árslok 2023.

Núverandi svæði og opinber áform GR næðu til 109.000 heimila, sem þýddi að GR væri með áform um að leggja ljósleiðara til um 20.000 heimila umfram opinberlega birt áform. Að mati Símans yrði að taka tillit til þess hvar umrædd uppbygging ætti að fara fram og hvaða áhrif áformin væru líkleg til að hafa á viðkomandi svæðum. Væru þessi áform rétt, myndi uppbygging GR líklega ná til allra svæða utan svæðis Tengis.

Síminn teldi að í ljósi þessara misvísandi talna um uppbyggingu GR þyrfti að liggja fyrir með ótvíræðum hætti hvernig staðan á mörkuðum yrði eftir 2-3 ár, en tölur PFS virtust gefa til kynna að GR ætlaði að ljósleiðaravæða nánast allt landið á næstu 2-3 árum. Ef það væri rétt hefði það gríðarlega mikla þýðingu á þeim svæðum þar sem xDSL þjónusta Mílu væri eini valkosturinn í dag.

Þar til þetta yrði skýrt með afdráttarlausum hætti gæti Síminn varla komið fram með raunhæfar athugasemdir, enda yrðu þær að byggja á raunverulegri stöðu.

Afstaða PFS

PFS er sammála hugleiðingum Símans um mikilvægi þess að tölur sé sem áreiðanlegastar, en þó verður að hafa í huga að áætlanir til nokkurra ára fram í tímann eru eðli málsins samkvæmt háðar umtalsverðri óvissu um nákvæmni hverju sinni, eins og glögglega hefur t.d. komið fram í svörum GR, Mílu og Símans við fyrirspurnum PFS hvað varðar nákvæmar áætlanir fyrirtækjanna um niðurlagningu koparneta og PSTN þjónustu á næstu árum. Það sama á við um útbreiðsluáform farsímafyrirtækjanna varðandi 5G.

PFS mun uppfæra og samræma tölfræðiupplýsingar í uppfærðum markaðsgreiningardrögum í samræmi við nýjust upplýsingar sem aflað hefur verið á árinu 2020 og lýsir stöðunni í árslok 2020.

Í svörum GR, dags. 22. október 2020, við fyrirspurnum PFS, dags. 8. og 9. október s.á., kom fram að fyrri upplýsingar sem PFS bárust frá GR voru full óraunhæfar. Hið rétta er að í árslok 2021 reiknar GR með því að hafa lagt ljósleiðara til [...] heimila og fyrirtækja, [...] í árslok 2022 og [...] í árslok 2023. Því er ljóst að ljósleiðaraútbreiðsla GR verður tiltölulega hófstillt á líftíma greiningarinnar, miðað við mikla útbreiðslu á síðustu árum. Þá er ólíklegt að ljósleiðaraútbreiðsla félagsins muni ná út fyrir suðvesturhorn landsins á líftíma greiningarinnar. Ekki er þó loku fyrir það skotið að félagið [...], en það mun ekki hafa áhrif á markað 3a, heldur markað 3b.

9 Greining á umtalsverðum markaðsstyrk á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaður 3b)

9.1 Inngangur

GR sagðist styðja áform PFS um að viðhalda útnefningu Mílu sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b.

Afstaða PFS
Álit GR er í samræmi við niðurstöðu PFS varðandi útnefningu Símasamstæðunnar með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b.

Tengir gerði ekki athugasemdir við áform PFS um að viðhalda útnefningu Mílu sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b.

Afstaða PFS
Álit Tengis er í samræmi við niðurstöðu PFS um útnefningu Símasamstæðunnar með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b.

Nova tók undir með PFS að enn væru mjög sterkar vísbendingar um umtalsverðan markaðsstyrk Mílu þó svo að markaðshlutdeild félagsins hefði lækkað lítillega. Mikill vöxtur hefði verið á Mílu í uppbyggingu á ljósleiðara og í sjónvarpsþjónustu Símans, sem knúinn væri áfram með umfangsmiklum og að mati Nova að hluta til ólöglegum markaðsaðgerðum Símans, m.a. á Heimilispakka vöndli, frítilboðum og Enska boltanum. Þannig væri bæði sjónvarpsefni, svo sem Enski boltinn, og farsímaþjónusta notuð með grófum hætti í þessum tilgangi, eins og berlega mætti ráða af niðurstöðum SE í heild sinni í ákvörðun nr. 25/2020.

Míla væri eina fyrirtækið sem starfrækti landsdekkandi bitastraumsþjónustu, sem auðveldaði mjög sölu á smásöluvörum Símans, einkum Heimilispakkanum, en vöxtur hans væri ítarlega rakinn í ofangreindri ákvörðun SE.

Nova styddi því fyrirætlan PFS að viðhalda útnefningu PFS á Mílu sem fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og að leggja viðeigandi kvaðir á félagið.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS um útnefningu Símasamstæðunnar með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b, þrátt fyrir að markaðshlutdeild Mílu hafi lækkað smávægilega á undanförnum árum. Markaðshlutdeild Símans hefur hins vegar ekki lækkað að sama skapi.

Míla vísaði til málsgreinar 985 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að breiðbandssamband Mílu hefði mestmegnis farið fram á xDSL kerfi yfir koparheimtaugar á síðustu árum. Frá birtingu síðustu greiningar hefði nokkur breyting orðið á því framboði á tækni sem mögulegt

væri að nota til að flytja bitastraum. Hefðu bæði ljósleiðaratengingar og VDSL kerfi rutt sér til rúms á undanförnum árum. Því hefði möguleg eftirspurnarstaðganga á breiðbandssambandi í gegnum ljósleiðaranet og með VDSL staðli verið skoðuð og hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að sú staðganga væri fyrir hendi, á ákveðnum svæðum, en aðrir staðgöngumöguleikar við breiðbandsaðgang væru ekki nægjanlegir. PFS gengi út frá því að það væru annarsvegar breiðbandssambönd á xDSL kerfi á koparheimtaugum og hinsvegar á ljósleiðaratengingum sem mynduðu heildsölumarkaðinn um bitastraumsaðgang.

Míla sagði að xDSL tengingum Mílu hefði fækkað í kringum 35.000-40.000 frá 2015. Það stingi því í stúf að segja að VDSL tengingar hefðu „rutt sér til rúms á undanförnum árum". Þvert á móti færi þeim stöðugt fækkandi.

Afstaða PFS
PFS hyggst breyta texta í málsgrein 985 með eftirfarandi hætt í samræmi við ábendingu Mílu: Á eftir setningunni: *„Hafa bæði ljósleiðaratengingar og VDSL kerfi rutt sér til rúms á undanförnum árum."* komi setningin: *„Eftir mikla fjölgun VDSL tenginga sem náði hámarki 2015 hefur þeim fækkað talsvert síðan, eða úr 113.884 í árslok 2016 í 69.608 í árslok 2019. Gögn sem PFS hefur undir höndum benda til þess að nokkuð hafi dregið úr hraða fækkunarinnar á árinu 2020, miðað við t.d. árið 2019."*

9.2 Markaðshlutdeild

GR tók undir sjónarmið PFS varðandi yfirburða markaðsstyrk Mílu. Taldi GR að ekkert benti til þess að markaðshlutdeild Mílu myndi lækka sem einhverju næmi á líftíma greiningarinnar þannig að slíkt hefði marktæk áhrif á markaðsstyrk og yfirburðastöðu félagsins á markaði 3a eða 3b. Míla hefði heldur gefið í hvað varðaði uppbyggingu ljósleiðaraneta og því ljóst að félagið ætlaði sér að styrkja stöðu sína tæknilega og þannig markaðsstyrk sinn.

Afstaða PFS
Ofangreind athugasemd GR er í samræmi við niðurstöðu PFS. Eins og ítarlega hefur verið gerð grein fyrir hér fyrr í þessu skjali og koma mun fram í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) telur PFS að markaðshlutdeild Mílu muni að öllum líkindum ekki fara undir 50% á mörkuðum 3a og 3b í lok líftíma greiningar þessarar.

Nova vísaði til málsgreinar 1000, þar sem m.a. kæmi fram að PFS teldi það gefa bestu myndina af raunverulegri stöðu og styrk aðila á bitastraumsmarkaðinum að nota fjölda tenginga í notkun sem grunn að útreikningi markaðshlutdeildar í heildsölu frekar en veltutölur. Taldi Nova vafasamt að bera saman tekjuhliðina, þar sem ekki væru sömu bitastraumsþjónustur innifaldar í aðgangsgjaldi. Þannig væri engin bitastraumsþjónusta innifalin í aðgangsgjaldi GR, en internet bitastraumsþjónusta innifalin í aðgangsgjaldi Mílu og ekki hægt að aðgreina í innkaupum. Það sætti því furðu hversu lágt verð Míla gæti boðið fyrir aðgang og að auki hversu há álagning Símans væri á aðgangsgjaldi (línugjaldi) til viðskiptavina.

Þá vísaði Nova til málsgreinar 1002, þar sem m.a. kæmi fram að PFS teldi að bitastraumsþjónusta um ljósleiðaraheimtaugar GR ylli samkeppnislegum þrýstingi á

bitastraumsþjónustu Mílu, bæði hvað varðaði VDSL yfir koparheimtaugar og bitastraumsþjónustu yfir ljósleiðaraheimtaugar. Tók Nova undir að valið milli Mílu og GR skapaði samkeppni og þar með þrýsting á verð. Það vekti þó furðu hversu mikill munur væri á verði bitastraumsþjónustu í heildsölu (með aðgangsgjaldi). Þrátt fyrir þann mikla mun væri verð Símans í smásölu oftast eitthvað hærra en keppinauta. Gæfi það til kynna mikla álagningu Símans á þjónustunni sem gæti gefið til kynna að Míla væri að verða af tekjum sem Síminn fengi á kostnað Mílu.

Varðandi málsgrein 1007, þar sem fram kæmi varðandi stöðu Mílu á höfuðborgarsvæðinu og víðar þar sem aðgangsnet GR væri til staðar, þá hefði Míla á undanförnum misserum styrkt samkeppnisstöðu sína á svæðinu með stórfelldri uppbyggingu á eigin ljósleiðaraneti, og varðandi málsgrein 1008, þar sem fram kæmi að PFS gerði ráð fyrir að þrátt fyrir aukið framboð samkeppnisaðila þá yrði staða Mílu á markaðinum áfram sterk á líftíma greiningarinnar, tæki Nova undir mat PFS á sterkri stöðu Mílu. Fjöldatölur um vöxt Símans/Mílu í ljósleiðara gæfu mjög skýra mynd af þeim krafti sem sótt væri inn á markaðinn. Í þeirri uppbyggingu væri Síminn að bæta við sig viðskiptavinum þrátt fyrir að vera að endurnýja tengingar hjá núverandi viðskiptavinum. Uppbygging annarra aðila á ljósleiðaranetum virtist því ekki draga úr vexti Símans.

Afstaða PFS
Ofangreind athugasemd Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS. Sérstaklega tekur PFS undir með Nova að uppbygging annarra aðila en Mílu á ljósleiðaranetum virtist ekki draga úr markaðshlutdeild Símans svo nokkru nemi.

PFS er meðvitað um álagningu Símans á aðgangsgjöldum (línugjaldi) og telur að sú staðreynd styrki mat stofnunarinnar um sterka stöðu Símans á smásölumarkaði og þá takmörkuðu samkeppni sem þar er til staðar.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1001, þar sem m.a. kæmi fram að hlutdeild Vodafone hefði minnkað mjög mikið á heildsölumarkaði fasts aðgangs frá síðustu markaðsgreiningu eða úr um 13% í tæplega 2% um mitt ár 2019, en félagið hefði að mestu lagt niður ADSL kerfi sitt á síðust árum og þess í stað leigt bitastraumstengingar af GR. Tók Vodafone fram að hlutdeild Vodafone hefði minnkað í kjölfar þess að Míla hefði farið að skilgreina heimtaugar í götuskápa, en ekki símstöðvar. Þá hefði ekki verið unnt fyrir Vodafone að fá pláss fyrir xDSL búnað í götuskápum Mílu. Mikilvægt væri að þetta kæmi fram. Vodafone hefði kvartað til PFS og málarekstur tekið mörg ár. Á meðan hefði markaðshlutdeild Vodafone minnkað verulega.

Afstaða PFS
Ofangreind athugasemd lýsir ástæðum þeirrar miklu lækkunar markaðshlutdeildar sem PFS gerir grein fyrir í umræddri málsgrein 1001, eins og Vodafone sér þær. PFS getur tekið undir þær að flestu leyti og mun uppfæra umrædda málsgrein í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

9.3 Heildarstærð og arðsemi

Nova segir að vert væri að hafa í huga að Síminn væri skráð félag á markaði og 15 af 20 stærstu hluthöfum Símans væru íslenskir lífeyrissjóðir. Gætu slík tengsl t.d. haft áhrif á aðgengi að fjármagni.

Afstaða PFS
Ofangreind athugasemd Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS. Það kemur fram í málsgrein 1021 í kafla 9.3 er fjallar um heildarstærð og arðsemi íslenskra fjarskiptafyrirtækja að Síminn og Vodafone séu að meginhluta í eigu íslenskra lífeyrissjóða. Því sér PFS ekki ástæðu til að uppfæra textann í þeirri málsgrein vegna ofangreindrar athugasemdar Nova.

Míla vísaði til málsgreinar 1021 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi það mat PFS að GR nyti ekki með beinum hætti fjárhagslegs styrkleika eiganda síns, OR, frekar en önnur fjarskiptafyrirtæki frá eigendum sínum, t.d. lífeyrissjóðum sem væru helstu eigendur Símans og Vodafone.

Míla sagði að hér nefndi PFS ekki að GR hefði brotið skilmála PFS um fjármögnun og að það hefði ekki komst upp fyrr en nokkrum árum seinna. Með því nyti GR einmitt styrks eiganda síns og ávinnings af brotum sínum. PFS hefði ekki gert GR neinar refsingar vegna þessa brots og Mílu væri ekki kunnugt um hvort GR hefði lagað þetta ástand.

Afstaða PFS
PFS vísar til ákvörðunar sinnar nr. 3/2019 *„Framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar hjá Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. fyrir árin 2016-2017“.*

Ákvörðunin var liður í eftirliti PFS með framkvæmd á fjárhagslegum aðskilnaði GR innan OR samstæðunnar á grundvelli 36.gr. fjarskiptalaga. Úttektin tók til tímabilsins 2016-2017 og byggði á bókhalds- og rekstrargögnum þessara ára. Það var meginniðurstaða PFS að fjárhagslegur aðskilnaður OR og GR hafi verið í samræmi við ákvæði 36. gr. fjarskiptalaga, að undanskildum lánveitingum til GR í tengslum við sjóðspott OR samstæðunnar. PFS gerði einnig athugasemd við skilyrði lánastofnana í lánssamningum GR um eignarhald OR yfir GR. PFS taldi því þörf á að setja kvaðir á GR um framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar OR og GR um framangreind atriði.

Í fyrri ákvörðunum sínum hefur PFS einnig lagt ýmsar kvaðir á GR til að tryggja umræddan fjárhagslegan aðskilnað og má í því sambandi benda á ákvarðanir PFS frá 13. nóvember 2006, nr. 32/2008, nr. 14/2010, nr. 25/2010, nr. 39/2010, nr. 2/2014 og nr. 11/2015. Ennfremur úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála frá 21. desember 2006, 27. ágúst 2007, nr. 3/2010 og nr. 5/2014.

PFS hyggst á árinu 2021 gera úttekt á framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar GR og OR vegna áranna 2018-2020.

PFS hefur ekki heimild að lögum til að beita GR viðurlögum vegna brota, öðrum en almennum dagsektum. ESA er nú með til meðferðar kvörtun Símasamstæðunnar vegna meints ólögmæts ríkisstuðnings í tengslum við hegðun GR sem lýst var í framangreindri

ákvörðun PFS nr. 3/2019. Ef um ólögmætan ríkisstuðning verður að ræða þarf GR væntanlega að endurgreiða hann.

9.4 Aðgangshindranir

9.4.1 Almennt um aðgangshindranir

Míla vísaði til málsgreina 1024-1028 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 845-849 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.2 Yfirráð yfir aðstöðu sem erfitt er að koma sér upp

Míla til málsgreina 1029-1038 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 850-860 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.3 Óafturkræfur kostnaður

Míla vísaði til málsgreina 1039-1043 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 861-866 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.4 Stærðarhagkvæmni

Míla vísaði til málsgreina 1044-1049 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 867-873 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.5 Breiddarhagkvæmni

Míla vísaði til málsgreina 1050-1061 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 874-886 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.6 Aðgangur að fjármagni

Nova segir í sambandi við málsgrein 1065 að einnig væri vert að hafa í huga að Síminn væri skráð félag á markaði og 15 af 20 stærstu hluthöfum Símans væru íslenskir lífeyrissjóðir. Gætu slík tengsl t.d. haft áhrif á aðgengi að fjármagni.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS.

Míla vísaði til málsgreina 1062-1070 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 887-895 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.7 Vaxtarhindranir

Míla vísaði til málsgreina 1071-1077 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 897-901 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.8 Sölu- og afgreiðslukerfi

Míla vísaði til málsgreina 1078-1084 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Athugasemdir Mílu og Símans eru að mestu samhljóða varðandi aðgangshindranir á markaði 3a og 3b og vísast til svara PFS við athugasemdum Mílu varðandi málsgreinar 902-908 í frumdrögunum í kafla 8 hér að framan.

9.4.9 Lóðrétt samþætting

GR taldi að PFS þyrfti að rannsaka enn frekar og meta betur áhrif lóðrétts eignarhalds Mílu og Símans á markaðsráðandi stöðu beggja félaga. Hafið væri yfir allan vafa að bæði Míla og Síminn, sem fyrirtækjasamstæða, væru markaðsráðandi á heildsölumörkuðum annars vegar og smásölumörkuðum hins vegar. Vísaði GR einnig til greininga SE því til stuðnings varðandi yfirburðastöðu Símasamstæðunnar í heild. Með þeim markaðsstyrk sem hin lóðrétta samstæða í heild byggi yfir væri ekki aðeins horft til einstaka markaða við mat á markaðsstyrk heldur einnig á öðrum mörkuðum sem áhrif gætu haft á það mat. Þannig sæist bersýnilega að fyrirtæki innan Símasamstæðunnar væru með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum mörkuðum sem félögin störfuðu á.

Enn fremur mætti benda á þau fjölmörgu samkeppnislegu vandamál sem af hinni lóðréttu samþættingu hefðu spunnist og m.a. væri fjallað um í drögunum. Hluti af tilgangi þess að leggja á kvaðir skv. 27. gr. fjarskiptalaga á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 18. gr. sömu laga, væri að tryggja skilvirk og jöfn samkeppnisskilyrði. Teldi GR að ekki væri nægur gaumur gefinn að þessum þætti í markaðsgreiningunni og ekki hefði verið lagt mat á áhrif lóðréttra tengsla Mílu og Símans og áhrif þeirra á umtalsverðan markaðsstyrk Mílu. Mætti þar m.a. nefna innri viðskipti þessara félaga, tregðu beggja félaga til þess að veita öðrum markaðsaðilum þjónustu o.fl. Þau fjölmörgu ágreiningsmál sem tengdust félögunum, bæði hjá PFS og SE, tengdust með einum eða öðrum hætti aðgerðum eða athöfnum félaganna á samkeppnismörkuðum. Mikilvægt væri að frekari greining og skoðun leiddi til þess að kvaðir, sem PFS hefði heimild samkvæmt lögum til þess að leggja á Mílu, tækju með markvissari hætti á þeim vandamálum sem markaðurinn hefði glímt við á síðustu árum.

Afstaða PFS
Álit GR er í samræmi við niðurstöðu PFS um lóðrétta samþættingu Símasamstæðunnar og varðandi yfirburðastöðu Símasamstæðunnar í heild. PFS er sammála áliti GR að horfa þurfi til stöðu samstæðunnar í heild. Með þeim markaðsstyrk sem hin lóðrétta samstæða byggi yfir þurfi ekki aðeins að horfa til einstaka markaða við mat á markaðsstyrk heldur einnig stöðuna á öðrum tengdum mörkuðum sem áhrif geta haft á það mat.

PFS telur að með þeim kvöðum sem fyrirhugað er viðhalda og/eða leggja á Símasamstæðuna þá sé m.a. horft til framangreindra atriða sem GR nefnir. Því þurfi ekki að fara í frekari greiningu áhrifum samþættingar innan samstæðunnar. PFS tekur þó fram að í köflum 10.2 og 11.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) er gerð grein fyrir mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum sem PFS hefur greint á umræddum mörkuðum og vísast til þess. Mörg þeirra tengjast einmitt lóðréttri samþættingu Símasamstæðunnar. Þá má benda á að eftir að umrædd frumdrög fóru í innanlandssamráð þann 30. apríl 2020 náðu GR og Síminn samningum í júlí 2020 um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR í formi bitastraumsaðgangs. Að mati PFS dregur sá samningur nokkuð úr þeim skaðlegu áhrifum sem hin lóðrétta samþætting Símasamstæðunnar hefur valdið, þótt þau áhrif séu að mati PFS ennþá veruleg.

Míla vísaði til málsgreinar 1087 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þrátt fyrir að Míla sæi eingöngu um heildsöluþjónustu, en Síminn bæði um heildsölu- og smásöluþjónustu, þá

breytti það ekki þeirri staðreynd að þessi tvö fyrirtæki mynduðu saman lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu. Síminn væri langstærsti viðskiptavinur Mílu og væri sala til Símans um 70% af tekjum Mílu. DSLAM búnaður væri staðsettur hjá Mílu eins og heimtaugakerfið og Síminn leigði aðgang að heimtaugum og bitastraumsaðgang af Mílu. Þar sem bæði fyrirtækin væru hluti af Símasamstæðunni væru eignar,- stjórnunar- og fjárhagsleg tengsl milli félaganna ótvíræð, en saman mynduðu félögin eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar.

Míla tók fram að GR og OR væru ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar en PFS virtist algjörlega líta fram hjá því. Þá væri rétt að benda á að SE hefði staðhæft að Míla og Síminn væru ekki ein efnahagsleg eining einmitt vegna þeirra skilmála og takmarkana sem sáttin legði á fyrirtækin. Sjá nánast samhljóða gagnrýni félaganna vegna málsgreinar 911 í frumdrögunum.

Afstaða PFS
PFS telur ekki þörf á að breyta umfjöllun sinni um þetta efni í greinum 911 og 1087. Þarna er verið að fjalla um Símasamstæðuna. Fjallað er um GR víða annars staðar í greiningunni og tengsl þess félags við OR. Það breytir því ekki að Símasamstæðan er ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnislaga og þar með í greiningu þessari.

PFS leggur áherslu á að stofnunin styðst við fjarskiptalög í greiningu sinni og taka skal mið af því. PFS hefur ekki orðið vör við að SE hafi haldið því fram að Símasamstæðan sé ekki ein efnahagsleg eining í skilningi fjarskiptalaga og SE hefur ekki gert athugasemdir við þá niðurstöðu PFS í greiningu þessari né í fyrri markaðsgreiningu. Verður því að líta svo á að SE sé sammála þessari afstöðu PFS.

9.4.10 Niðurstöður varðandi aðgangshindranir á viðkomandi markaði

Tengir kvaðst sammála þeirri ályktun PFS að til staðar væru aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi heildsölumarkað sem styrkti stöðu Mílu á viðkomandi markaði og veikti stöðu annarra smærri fjarskiptafyrirtækja, s.s. Tengis.

Afstaða PFS
Álit Tengis er í samræmi við niðurstöðu PFS um aðgangshindranir.

Nova vísaði til málsgreinar 1099, þar sem fram kæmi að til staðar væru aðgangshindranir fyrir ný fyrirtæki að koma inn á viðkomandi heildsölumarkað sem styrkti stöðu Mílu á honum. Nova tók undir sjónarmið PFS og bætti við að aðgengi að t.d. NATO hring fæli í sér forskot sem Míla hefði, sem væri mjög takmarkandi og hamlandi fyrir aðra að keppa við. Ein af forsendum meiri samkeppni væri aðgangur annarra að slíku neti án milligöngu Mílu, en slíkt gæti stuðlað að hagkvæmari flutningi um langar leiðir (einfaldari stofnlínur).

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS um aðgangshindranir og í samræmi við athugasemdir annarra samkeppnisaðila Mílu, s.s. GR.

9.5 Samkeppni á viðkomandi markaði

9.5.1 Samningsstyrkur kaupenda

Míla taldi ennfremur að fjarskiptafyrirtæki, önnur en Síminn, væru ekki stórir notendur ljósleiðaranets Mílu á þeim svæðum þar sem samkeppni væri til staðar frá GR eða Tengi. Með öðrum orðum hefðu fjarskiptafyrirtækin raunhæft val milli heildsöluaðila á viðkomandi svæðum og virtust jafnframt hiklaust kaupa aðgang að og þjónustu um net keppinauta Mílu til að þjónusta meirihluta viðskiptavina sinna. Míla gæti ekki boðið tryggðar- og magnafslætti eins og GR byði í skjóli þess að engar kvaðir hefðu verið lagðar á félagið, þrátt fyrir að GR væri með um 60-65% markaðshlutdeild á landsvísu í ljósleiðaratengingum.

Væri það mat Mílu, sbr. einnig niðurstöður AM, að þessi greining á hegðun viðskiptavina í heildsölu, þ.e. hvert ótengd fjarskiptafyrirtæki leituðu, væri grundvallaratriði við mat á því hvort Míla gæti talist fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á skilgreindum markaði. Sú staðreynd, að ótengd fjarskiptafyrirtæki keyptu að meginstefnu til þjónustu af samkeppnisaðilum Mílu á þeim svæðum þar sem samkeppni væri fyrir hendi af hálfu GR eða Tengis, styddi það að Míla gæti ekki talist með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaðssvæðum.

Í skýrslu Analysys Mason í kafla 2.4, á blaðsíðu 6, segði að þjónustuaðilar aðrir en Síminn virtust hafa valið samkeppnisaðila Mílu fyrir meirihluta viðskiptavina sinna og veldi lítill hluti viðskiptavina bitastraumsþjónustu Mílu þar sem GR og Tengir byðu ljósleiðaraþjónustu sína. Þessa uppskiptingu viðskipta á heildsölustiginu þyrfti að taka til greina við mat á umtalsverðum markaðsstyrk, þeim kvöðum sem valdar væru og hvort neytendur hefðu gagn af þeim kvöðum.

Afstaða PFS
Síminn hefur haft gott framboð í smásölu internetþjónustu og nýtt IPTV þjónustu sína til að viðhalda því, eins og sést á fyrri athugasemd um að það séu viðskiptavinir Símans sem eru nú að færa sig af VDSL kerfi yfir á ljósleiðarakerfi Mílu. Aðrir smásalar, sem ekki hafa yfir sama framboði að ráða hafa mögulega sett ljósleiðaranet fram sem sinn fyrsta valkost. Sá valkostur hefur þó ekki orðið til þess að Síminn hafi misst sína hlutdeild sem neinu nemur undanfarin ár og var félagið með rúmlega 46% markaðshlutdeild í árslok 2020.

Vodafone og Hringdu hafa í töluverðum mæli keypt heildsöluþjónustu af Mílu og Nova í minna magni. Síminn, sem er langstærsti smásali landsins, kaupir um 83% af bitastraumsþjónustu Mílu, sem þýðir að aðrir aðilar kaupa 17%. GR hefur enga tryggingu fyrir því að þessi fyrirtæki færi ekki viðskipti sín í auknum mæli yfir til Mílu á líftíma greiningarinnar. [...]

Að mati PFS er það m.a. afleiðing af sterkri stöðu Símasamstæðunnar og að Míla og Síminn séu lóðrétt samþætt, að þjónustuaðilar í samkeppni á smásölumarkaði við Símann skuli frekar kjósa samkeppnisaðila samstæðunnar í heildsöluviðskiptum. Það hefur hins vegar ekki leitt til þess að Míla sé ekki lengur með umtalsverðan markaðsstyrk eins og komið hefur fram hér að framan og í köflum 8 og 9 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Það er hins vegar alveg

óvíst hversu þungt þetta atriði vegur og kemur til með að vega við val þessara aðila í framtíðinni.

Míla vísaði til þess að það væri mat fyrirtækisins, sbr. einnig skýrslu AM, að Síminn væri ekki með mestu hlutdeild fjarskiptafyrirtækja í ljósleiðarneti í smásölu. Virtist þetta ekki hvað síst vera staðan á samkeppnissvæðum þar sem fyrir hendi væru fleiri en eitt ljósleiðarnet. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum frá PFS væri Síminn með 33% hlutdeild í smásölu fyrir ljósleiðaranet, meðan Vodafone væri með 36%. Samkvæmt upplýsingum í skýrslu AM (bls. 7) hefði Síminn verið með um [...]% markaðshlutdeild á samkeppnisvæðum þar sem bæði Míla og GR eða Tengir væru starfandi.

Afstaða PFS
PFS ítrekar að stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu að enn sé til staðar staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta og tenginga um slík net. Því er ekki til staðar sérstakur ljósleiðaramarkaður hér á landi né aðskildir landfræðilegir markaðir.

Vodafone hefur um 12 ára sögu framboðs þjónustu sinnar yfir ljósleiðara GR. Síminn og Míla buðu ekki ljósleiðaratengingar í umtalsverðum mæli fyrr en frá árinu 2016. Um mitt ár 2020 var Síminn orðinn stærsti smásalinn ef aðeins er horft til tenginga um ljósleiðaranet með 34,1% og hafði hækkað úr 22,1% á tveimur árum. Verður að telja þetta mjög góðan árangur á svo stuttum tíma. Á seinni árshelmingi 2021 er svo reiknað með að Síminn hefji sölu á þjónustu sinni á ljósleiðaraneti GR og samningaviðræður hafa verið um innkomu Símans á net Tengis. Því má reikna með að forskot Símans aukist á líftíma greiningarinnar, hvort sem horft er til tenginga um kopar- eða ljósleiðaranet eða tenginga um bæði kopar- og ljósleiðaranet.

Hreyfingar á smásölumarkaðnum virðast gefa til kynna að tryggð við undirliggjandi ljósleiðaranet sé ekki megin þáttur kaupákvörðunar.

9.5.2 Niðurstöður varðandi samkeppni á viðkomandi markaði

Nova vísaði til málsgreinar 1127 og tæki undir með PFS að samningsstyrkur kaupenda gagnvart Mílu væri lítill. Lítið úrval væri af möguleikum til viðskipta og hagkvæm módel til að koma inn á markað væru ekki í boði.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS.

9.6 Mat á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði (Markaður 3b)

9.6.1 Útnefning fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk

Nova tæki undir mat og niðurstöðu PFS varðandi útnefningu Mílu og Símans (Símasamstæðunnar) sem fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk.

Afstaða PFS
Álit Nova er í samræmi við niðurstöðu PFS.

Síminn áréttaði að [...]

Í dag væri GR með yfir 50% hlutdeild í bitastraumsþjónustu og Míla þá væntanlega á móti með undir 50% þar sem um einu aðilana væri að ræða. [...]

Það væru engar vísbendingar eða gögn sem styddu þá fullyrðingu að Míla gæti verið í ráðandi stöðu á markaði fyrir bitastraumsþjónustu. Síminn benti á nokkrar staðreyndir máli sínu til stuðnings.

GR væri með samfellt ljósleiðarakerfi sem næði til alls höfuðborgarsvæðisins og reyndar langt út fyrir það. Míla væri það ekki. Fjarskiptafyrirtæki litu ekki svo á að það væri staðganga á milli ljósleiðara og xDSL þjónustu og svo virtist sem neytendur væru á sömu skoðun. Ef Míla myndi hækka verð á þjónustu sinni þá gætu fjarskiptafyrirtæki með raunhæfum hætti fært framboð sitt að öllu leyti yfir til GR.

Sú kenning PFS að Míla gæti náð til sín viðskiptum frá GR og síðar hækkað verð væri óraunhæf, órökstudd og ekki byggð á neinum gögnum. Það væri hvorki líklegt né raunhæft að það væri hægt. Þvert á móti þá gæti Míla ekki mætt framboði GR í þjónustu, enda ekki með sama framboð af ljósleiðara. Getgátur PFS um getu Mílu til þess að hegða sér án tillits til GR væru óraunhæfar og órökstuddar.

Sú staðreynd að flest fjarskiptafyrirtæki veldu GR væri sterk vísbending um stöðu félagsins á markaði og að sama skapi vísbending um hversu ólíklegt væri að kenning PFS um styrk Mílu væri rétt.

Að mati Símans væri staða GR að þróast í þá átt að félagið væri að auka hlutdeild sína og hækka verðlag þannig að félagið gæti verið talið í ráðandi stöðu. PFS þyrfti að horfa til þróunar sl. 3-6 ára og nota þær tölur til þess að spá fyrir um líklega þróun. Það hefði PFS ekki gert. Stofnunin leiddi til dæmis algerlega hjá sér ítrekaðar verðhækkanir GR undanfarin ár.

Nýr aðili sem kæmi inn á markaðinn veldi þannig frekar GR, enda gæti GR tryggt ljósleiðara með mun víðtækari hætti en Míla og samhliða einfaldleika í rekstri þar sem það þyrfti aðeins búnað sem væri samhæfður með ljósleiðara en ekki samblöndu af rekstri milli xDSL og ljósleiðara. Um sönnun þess efnis vísaðist til Nova og þeirrar staðreyndar að megnið af viðskiptavinum Hringdu væru á ljósleiðara.

Þá gætu aðilar staðsett sig á kerfi Mílu og boðið öðrum upp á bitastraumsþjónustu um kerfi Mílu en það væri þekkt að Símafélagið hefði gert það. Það væri hins vegar ekki fjallað um umsvif þessara aðila, en það kæmi þó fram að Vodafone hefði verið að leggja niður bitastraumsþjónustu sína og fært sig yfir á kerfi GR.

Staðan væri sú að GR væri eina félagið sem gæti boðið upp á heildstæða bitastraumsþjónustu yfir sitt kerfi, en það gæti ekkert annað fyrirtæki gert þar sem GR hefði ekki boðið upp á aðgang að svörtum ljósleiðara. Þar lægi vandamálið á markaðnum til framtíðar, sem PFS viðhéldi að yfirlögðu ráði, en ekki í framboði eða þjónustu samstæðu Símans.

Vegna þessa fyrirkomulags myndi GR auka styrk sinn í bitastraumsþjónustu á næstu 2-3 árum og líklega myndi verða um óafturkræfa þróun að ræða sem PFS hefði beinlínis lagt áherslu á að myndi gerast.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur hér að framan er heildsölumarkaður miðlægs aðgangs með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur, sem hér er til umfjöllunar, skilgreindur sem einn landfræðilegur markaður. Um er að ræða landið allt, en ekki einstök svæði eins og t.d. útbreiðslusvæði GR, og tekur greining PFS mið af þeirri niðurstöðu.

Jafnframt er það niðurstaða PFS að staðganga sé á milli VDSL þjónustu og bitastraumsþjónustu yfir ljósleiðaraheimtaugar. Markaðshlutdeild Mílu í lok árs 2013 var 65% og 57% í árslok 2020 og hefur því aðeins lækkað um 8% á 7 árum. Að mati PFS er markaðshlutdeild Mílu líkleg til að haldast yfir 50% á líftíma markaðsgreiningarinnar, þ.e. á næstu 2-3 árum. Heildarstærð og arðsemi Símasamstæðunnar er langt umfram það sem gerist hjá samkeppnisaðilum á fjarskiptamarkaðinum, auk þess sem ýmsar aðgangshindranir eru til staðar.

Um staðgöngu milli kopars og ljósleiðara er fjallað í köflum 3 og 4 hér að framan, í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í viðauka C. Keðjustaðganga þarf ekki að vera að fullu jafn virk í báðar áttir til að staðganga sé til staðar, sem gefur til kynna að neytendur sjái ekki slíkan mun á gæðum VDSL og ljósleiðaratengingum að seljendur sjái tekjutækifæri í slíkum virðismun.

Að mati PFS eru enn sterkar vísbendingar um umtalsverðan markaðsstyrk Símasamstæðunnar þó svo að markaðshlutdeild félagsins hefði lækkað lítillega á undanförnum árum.

PFS bendir á að enn eru umtalsvert fleiri xDSL tengingar á koparneti Mílu í notkun heldur en bitastraumstengingar á ljósleiðaraneti Mílu, eða 64% á móti 36%, þrátt fyrir mikla uppbyggingu ljósleiðaranets fyrirtækisins, sem knúinn er áfram með umfangsmiklum markaðsaðgerðum Símans.

Þá er Míla er eina fyrirtækið sem starfrækir landsdekkandi bitastraumsþjónustu, sem auðveldaði sölu á smásöluþjónustu Símans, einkum Heimilispakkanum.

Síminn vísaði til þess að samningaviðræður stæðu yfir við GR um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR og ætti það að hafa áhrif á spálíkan PFS um þróun á tengingum GR. Samningar milli Símans og GR tókust í júlí 2020 og hefur PFS hér að framan svarað athugasemdum sem snúa að því og vísast til þess.

Varðandi þá athugasemd Símans, að sú kenning PFS stæðist ekki að Míla gæti náð til sín viðskiptum frá GR og síðar hækkað verð, vísast til svars PFS hér síðar undir kafla 10.2, þar sem athugasemdum er svarað er snúa að samkeppnisvandamálum. PFS ítrekar þó, eins og fram hefur komið fyrr í þessu skjali, að verulegt brottfall hefur verið af ljósleiðaraneti GR yfir á bæði kopar- og ljósleiðaranet Mílu síðustu árin, sérstaklega síðan á árinu 2018. Ennfremur er ljóst að ljósleiðaranet Mílu hefur stækkað hratt á starfssvæði GR og reiknar PFS ekki með öðru en að sú hraða þróun haldi áfram á líftíma greiningar þessarar og óverulegur munur muni verða á útbreiðslu ljósleiðaraneta félaganna á því svæði við lok líftíma greiningarinnar. Þó flestir aðrir þjónustuveitendur, utan Símans, hefðu fram að þessu verið með meirihluta

viðskipta sinna við GR á starfssvæði þess félags, er ekkert fast í hendi hjá GR á líftíma greiningarinnar. Vísast til fyrri svara í skjali þessu í því sambandi.

Varðandi umfjöllun Símans um að GR væri að hækka verðlag þannig að félagið gæti verið talið í ráðandi stöðu þá má sjá hér að neðan verðþróun aðgangsgjalds GR og línugjalds Símans eftir að það var sett á.

Að mati PFS lýsir þessi mynd því að GR hafi frekar setið á sér í hækkunum þar til Síminn var búinn að hækka línugjald sitt verulega (sem framan af kom eingöngu til vegna aðgangs að koparheimtaugum), þar til línugjald Símans var orðið hærra en aðgangsgjald GR. Frá 2016 hafa hækkanir verið samhliða eða til skiptis hjá Símanum og GR.

10 Álagning kvaða á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (Markaður 3a)

Samkeppniseftirlitið (SE) kvaðst sammála PFS um þær kvaðir sem stofnunin hygðist leggja á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Ofangreind afstaða SE er í samræmi við þá niðurstöðu PFS að ekki ríki virk samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar hér á landi, að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og að beita þurfi kvöðum til að freista þess að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b) og á framangreindum smásölumarkaði, neytendum til hagsbóta.

SE var þarna að lýsa sig sammála þeim kvöðum sem PFS áformaði að leggja á Mílu í frumdrögum sínum, sem samráð var haft um frá 30. apríl til 10. júlí 2020. Meðal annars var þar um að ræða nýja kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár á ljósleiðara Mílu, sem ekki var undir kvöð um eftirlit með gjaldskrá í gildandi markaðsgreiningu frá 2014. Eins og áður hefur komið fram efndi PFS til auka samráðs þann 30. október 2020 um tilteknar breytingar á áður áformuðum kvöðum, m.a. að því er varðar ofangreinda kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna ljósleiðara Mílu. SE skilaði inn athugasemdum í því samráði, sem grein verður gerð fyrir í viðauka C, ásamt afstöðu PFS til þeirra. Þá verður fjallað nánar um framangreinda kvöð hér síðar í kafla 10 og 11 og í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauka A).

GR kvaðst sammála áformum PFS um álagningu þeirra kvaða á Mílu á markaði 3a sem fram komu í frumdrögunum.

Afstaða PFS
Ofangreind afstaða GR er í samræmi við þá niðurstöðu PFS að ekki ríki virk samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar hér á landi, að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og að beita þurfi kvöðum til að freista þess að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b) og á framangreindum smásölumarkaði, neytendum til hagsbóta.

GR var þarna að lýsa sig sammála þeim kvöðum sem PFS áformaði að leggja á Mílu í frumdrögum sínum, sem samráð var haft um frá 30. apríl til 10. júlí 2020. Meðal annars var þar um að ræða nýja kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár á ljósleiðara Mílu, sem ekki var undir kvöð um eftirlit með gjaldskrá í gildandi markaðsgreiningu frá 2014. Eins og áður hefur komið fram efndi PFS til auka samráðs þann 30. október 2020 um tilteknar breytingar á áður áformuðum kvöðum, m.a. að því er varðar ofangreinda kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna ljósleiðara Mílu. GR skilaði inn athugasemdum í því samráði, sem grein verður gerð fyrir í viðauka C, ásamt afstöðu PFS til þeirra. Þá verður fjallað nánar um framangreinda kvöð hér síðar í kafla 10 og 11 og í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauka A).

Tengir kvaðst sammála PFS um áform þau sem fram komu í frumdrögunum um að viðhalda álögðum kvöðum á Mílu á markaði 3a, enda væru þær bæði eðlilegar og nauðsynlegar að mati Tengis. Þá kvaðst Tengir styðja áform PFS um álagningu víðtækari kvaða á Mílu.

Afstaða PFS
Ofangreind afstaða Tengis er í samræmi við þá niðurstöðu PFS að ekki ríki virk samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar hér á landi, að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og að beita þurfi kvöðum til að freista þess að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b) og á framangreindum smásölumarkaði, neytendum til hagsbóta.

Tengir var þarna að lýsa sig sammála þeim kvöðum sem PFS áformaði að leggja á Mílu í frumdrögum sínum, sem samráð var haft um frá 30. apríl til 10. júlí 2020. Meðal annars var þar um að ræða nýja kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár á ljósleiðara Mílu, sem ekki var undir kvöð um eftirlit með gjaldskrá í gildandi markaðsgreiningu frá 2014. Eins og áður hefur komið fram efndi PFS til auka samráðs þann 30. október 2020 um tilteknar breytingar á áður áformuðum kvöðum, m.a. að því er varðar ofangreinda kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna ljósleiðara Mílu. Tengir skilaði ekki inn athugasemdum í auka samráðinu, en grein verður gerð fyrir framangreindri breytingu í viðauka C, ásamt afstöðu PFS til athugasemda vegna þeirra. Þá verður fjallað nánar um framangreinda kvöð hér síðar í kafla 10 og 11 og í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauka A).

Nova taldi sjálfsagt að kvaðir á Mílu yrðu víðtækari en gildandi kvaðir og þá einkum m.t.t. allra þátta er snéru að ljósleiðara (gjaldskrá, röra- og lagnaleiða og annað slíkt).

Afstaða PFS
Ofangreind afstaða Nova er í samræmi við þá niðurstöðu PFS að ekki ríki virk samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar hér á landi, að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og að beita þurfi kvöðum til að freista þess að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b) og á framangreindum smásölumarkaði, neytendum til hagsbóta.

Nova var þarna að lýsa sig sammála þeim kvöðum sem PFS áformaði að leggja á Mílu í frumdrögum sínum, sem samráð var haft um frá 30. apríl til 10. júlí 2020. Meðal annars var þar um að ræða nýja kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár á ljósleiðara Mílu, sem ekki var undir kvöð um eftirlit með gjaldskrá í gildandi markaðsgreiningu frá 2014. Eins og áður hefur komið fram efndi PFS til auka samráðs þann 30. október 2020 um tilteknar breytingar á áður áformuðum kvöðum, m.a. að því er varðar ofangreinda kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna ljósleiðara Mílu. Nova skilaði inn athugasemdum í því samráði, sem grein verður gerð fyrir í viðauka C, ásamt afstöðu PFS til þeirra. Þá verður fjallað nánar um framangreinda kvöð hér síðar í kafla 10 og 11 og í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauka A).

Míla sagði að það væri mat félagsins að ekki væri nauðsynlegt að leggja kvaðir á Mílu, þar sem félagið teldist ekki fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í skilningi 2. mgr. 17. gr. fjarskiptalaga, enda væri fyrir hendi virk samkeppni á langstærstum hluta markaðarins og ekki hefði verið sýnt fram á nauðsyn slíkra kvaða á öðrum markaðssvæðum. Því bæri miklu frekar að afnema þær kvaðir sem Míla hefði búið við frekar en að auka þær.

Afstaða PFS

PFS er ósammála Mílu varðandi það að félagið sé ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumarkaði og að því sé ekki nauðsynlegt að leggja kvaðir á félagið. PFS ber einmitt skylda til að leggja viðeigandi kvaðir á félög í slíkri stöðu. Varðandi mat á umtalsverðum markaðsstyrk Mílu er vísað til kafla 8 hér að framan og til sama kafla í uppfærðri greiningu (viðauki A). Þá vísar PFS til kafla 6 hér að framan og í sama kafla uppfærðrar greiningar varðandi þá niðurstöðu að ekki þyki tilefni til að afmarkað sérstaka landfræðilega markaði hér á landi. Varðandi þá athugasemd Mílu að frekar hefði átt að draga úr kvöðum en að auka við þær vísast til svara hér síðar í þessum kafla, til kafla 10 í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í viðauka C.

Míla sagði að jafnvel þó niðurstaðan yrði sú að eitthvert fyrirtæki yrði skilgreint með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum staðbundnum mörkuðum, þá nægði það eitt og sér ekki til þess að heimilt væri að leggja kvaðir á fyrirtækið á viðkomandi markaði, sbr. mál ANACOM í Portúgal (PT/2016/1888-1889). Þar væri aðgangur að ljósleiðara algjörlega á viðskiptalegum forsendum.

Við þær aðstæður bæri eftirlitsaðilanum eftir sem áður ávallt að meta aðstæður á viðkomandi markaði, m.t.t. mögulegra samkeppnisvandamála sem þar kynnu að fyrirfinnast ef slíkar kvaðir væru ekki fyrir hendi, og síðan að meta umfang þeirra til samræmis við mögulegar kvaðir.

Í þessu sambandi skipti grundvallarmáli að af hálfu eftirlitsaðilans væri tekin afstaða til þess hvert markmið viðkomandi kvaða væri, með tilliti til þess að auka samkeppni. Ef þær væru ekki til þess fallnar að ná markmiði sínu gætu þær hvorki talist nauðsynlegar né til hagsbóta fyrir fjarskiptafyrirtæki eða endanotendur, sbr. einnig framangreint mál frá Portúgal.

Í skýrslu AM væri tekið fram að aðstæður á Íslandi væru að mörgu leyti sambærilegar þeim aðstæðum sem lýst hefði verið í fyrrgreindu máli frá Portúgal, þar sem ekki hefði verið talin þörf á álagningu kvaða á ljósleiðara á virkum samkeppnissvæðum, þ.m.t.:

- Meirihluti íbúa væri talinn búa á virku samkeppnissvæði. Í Portúgal hefðu 56% heimila verið skilgreind á slíkum svæðum, en þar hefðu m.a. fallið undir borgir þar sem einn keppinautur MEO hefði verið með meiri útbreiðslu en 50% innan viðkomandi borgar og smásöluarmur MEO hefði verið með hlutdeild undir 50% í sömu borg. Ef þessi staða yrði heimfærð yfir á aðstæður á Íslandi, og miðað við sveitarfélög frekar en borgir, mætti ætla að um 71-90% heimila væru tengd ljósleiðara eða yrðu tengd ljósleiðaraneti GR eða Tengis í lok árs 2021. Á þessum sömu svæðum væri Síminn með um 30% hlutdeild á smásölumarkaðnum fyrir ljósleiðara.

- Ljósleiðaraútbreiðsla Mílu væri lág á svæðum sem ekki teldust samkeppnissvæði.

- Smásöluverð væru almennt sambærileg fyrir landið allt.

- Heildsölukostnaður væri hærri á dreifbýlissvæðum.

- Þau svæði þar sem ljósleiðarakerfi hefðu ekki verið byggð upp væru strjálbýlli en þau þar sem slík kerfi hefðu verið lögð. Fyrir vikið væru þau líklegri til að hafa hærri meðalkostnað á hverja lagða línu.

AM tók fram að ANACOM hefði skilgreint smásölumarkaðinn sem breiðbandsþjónustu sem veitt væri um kopar, ljósleiðara og kapalkerfi, en hefði einangrað markaðshlutdeild í ljósleiðara þegar komið hefði að því að útfæra kvaðir. Hefði ANACOM greint á milli samkeppnissvæða og svæða þar sem ekki ríkti samkeppni á grundvelli sveitarfélaga (e. parishes) sem væru um 3.000 talsins.

Á markaði 3a hefði stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að MEO væri með umtalsverðan markaðsstyrk um allt Portúgal, en aðeins á samkeppnissvæðum á markaði 3b. Á markaði 3a hefði ANACOM lagt til að viðhalda kvöð á MEO um aðgang að rörum, lagnaleiðum og möstrum, og aðgangi að svörtum ljósleiðara þar sem ekki væri pláss. Á markaði 3b hefði stofnunin lagt til að viðhalda kvöð á MEO um aðgang að bitastraumi á kopar. ANACOM hefði hins vegar látið hjá liggja að leggja aðgangskvaðir (eða aðrar kvaðir) á ljósleiðara MEO á báðum mörkuðum í drögum sínum.

Þau áform ANACOM að undanskilja ljósleiðara MEO kvöðum á umræddum mörkuðum hefðu leitt til „Phase II“ rannsóknar af hálfu framkvæmdastjórnar ESB. Framkvæmdastjórnin hefði í kjölfarið gefið út tilmæli (Commission Recommendation of 29 November 2016) þar sem þess hafi verið krafist að ANACOM breytti eða drægi til baka ofangreind áform um að undanskilja ljósleiðara kvöðum á svæðum þar sem ekki hefði ríkt samkeppni á smásölumarkaði skv. greiningu ANACOM, og þegar horft væri til framtíðar, að takmarkaðar líkur væru á því að útbreiðsla næstu kynslóðar neta á samkeppnislegum forsendum myndi eiga sér stað og þar sem enginn annar heildsöluaðgangsmöguleiki á næstu kynslóðar neti yrði til staðar, sem gæti skapað umhverfi fyrir sjálfbæra samkeppni. Að mati framkvæmdastjórnarinnar ætti ANACOM að leggja aðgangskvöð á ljósleiðaranet MEO á slíkum svæðum á báðum mörkuðum. Hins vegar hefði framkvæmdastjórnin ekki krafist að slíkur aðgangur yrði í boði á samkeppnissvæðum.

Þá kom fram í skýrslu AM að ANACOM hefði hafnað framangreindum kröfum framkvæmdastjórnarinnar þann 22. desember 2016 með rökstuðningi. Rökstuðningurinn hefði m.a. falist í því að fjarskiptaeftirlitsstjórnvald bæri ekki sjálfkrafa að leggja á kvöð um aðgang að ljósleiðaranetum á aðila sem útnefndur hefði verið með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Vega og meta þyrfti aðstæður í hverju landi fyrir sig og gæta að meðalhófi. Það að leggja kvöð á ljósleiðaranet MEO á svæðum þar sem það væri varla fyrir hendi væri ekki líklegt til að efla samkeppni. Kvöð um aðgang að rörum, lagnaleiðum og möstrum hefði reynst vel og stuðlað að útbreiðslu ljósleiðaraneta bæði MEO og keppinautanna, sem stæðu þannig jafnfætis við slíka útbreiðslu. Þá mætti íhuga ríkisstyrki á afskekktustu svæðunum. Ennfremur að markaðsráðandi staða MEO á umræddum mörkuðum væri fyrst og fremst afleiðing af hárri markaðshlutdeild MEO á smásölumarkaði í kopartengingum (ADSL), en ekki í ljósleiðara. Þá hefði ekkert samkeppnisvandamál verið greint á smásölumarkaði sem kallað gæti á slíka aðgangskvöð í ljósleiðara á umræddum heildsölumörkuðum, til viðbótar kvöðinni um aðgang að rörum, lagnaleiðum og möstrum.

Það hefði því verið niðurstaða ANACOM að ekki aðeins hefði verið ónauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á ljósleiðara MEO á samkeppnissvæðum, heldur einnig á svæðum þar sem samkeppni væri ekki ríkjandi. Aðstæður í Portúgal og Íslandi væru um margt sambærilegar. Þá hefði ANACOM talið staðgöngu vera til staðar milli kopars og ljósleiðara, en ólíkt

áformum PFS, hefði ANACOM tekið tillit til lágrar markaðshlutdeildar MEO í ljósleiðara við útfærslu kvaða.

Míla sagði að með vísan til framangreinds yrði ekki litið svo á að það teldist nauðsynlegt að leggja kvaðir á ljósleiðara á samkeppnissvæðum, né væri það raunar nauðsynlegt á öðrum svæðum miðað við þær aðstæður sem til staðar væru á Íslandi. Væri t.d. með ólíkindum að slíkar kvaðir væru lagðar á Mílu á svæðum þar sem GR væri með til muna hærri markaðshlutdeild.

Afstaða PFS

PFS ítrekar að það er niðurstaða stofnunarinnar að hér á landi sé ekki tilefni til að afmarka landfræðilega markaði á viðkomandi heildsölumarkaði og þ.a.l. eru ekki til staðar sérstakir svæðisbundnir markaðir. Vísast til ítarlegrar umfjöllunar um þetta í köflum 5-7 hér að framan og sömu kafla í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A).

Míla vísar til þess að ANACOM í Portúgal hefði í greiningu frá 2016 ekki lagt kvaðir á ljósleiðara SMP aðilans þar í landi (MEO) og að aðgangur að ljósleiðara væri þar algjörlega á viðskiptalegum forsendum. PFS hefur hér fyrr í þessu skjali, og gerir það einnig í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A), útskýrt hvers vegna hið portúgalska mál sé ekki hentugt fordæmi fyrir íslenskar aðstæður í dag. Vísast til þess.

PFS ítrekar þó að MEO hafði nánast ekki hafið ljósleiðarauppbyggingu þar í landi á árinu 2016 (aðeins 3%), að ANACOM hefur almennt lagt mikla áherslu á efla samkeppni með árangursríkri og ítarlegri kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum og framkvæmdastjórn ESB gerði alvarlegar athugasemdir við umrætt kvaðaleysi. Hér á landi hefur aðgangur að rörum og lagnaleiðum ekki verið algengur og Míla hefur byggt upp mjög viðamikið ljósleiðaranet á miklum hraða frá árinu 2016 og áform eru uppi um áframhaldandi hraða uppbyggingu.

Míla virðist ýja að því að þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á félagið séu ekki til þess fallnar að ná markmiði sínu og gætu því hvorki talist nauðsynlegar né til hagsbóta fyrir fjarskiptafyrirtæki eða endanotendur og vísar enn til framangreinds máls frá Portúgal. PFS verður að meta samkeppnisaðstæður hér á landi við markaðsgreiningu sína og hefur gert það í markaðsgreiningu þessari. PFS telur þær kvaðir sem stofnunin hyggst leggja á Mílu einmitt vera líklegar til að ná markmiðum sínum sem er að auka samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumarkaði, neytendum til hagsbóta. Kvaðirnar eru því nauðsynlegar í því augnamiði. PFS hefur hér að ofan gert grein fyrir því hvers vegna umrætt portúgalska mál getur ekki verið fordæmi fyrir íslenskar aðstæður í dag. PFS minnir einnig á að hið portúgalska mál er alls ekki dæmigert í Evrópu fyrir markaðsgreiningar eða útfærslu kvaða á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b.

Analysys Mason (AM) segir einnig að aðstæður hér á landi séu að mörgu leyti sambærilegar þeim aðstæðum sem lýst var í hinu portúgalska máli frá 2016. PFS er ósammála því, eins og að ofan greinir. AM getur m.a. um að meirihluti íbúa í Portúgal hafi verið talinn búa á virku samkeppnissvæði. PFS minnir á að ANACOM komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi markaði 3a, heldur aðeins á markaði 3b. PFS kemst að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til slíkrar landfræðilegrar aðgreiningar hér á

landi, hvorki á markaði 3a né 3b, enda aðstæður keimlíkar á þeim mörkuðum hér á landi. Aðeins sé tilefni til að kveða á um mismunandi kvaðir á umræddum mörkuðum hér á landi.

Þá má geta þess að í Portúgal samanstendur markaður 3b af kopar, ljósleiðara og kapalkerfum og því um að ræða samkeppni milli fleiri innviða en hér á landi, þar sem kapalkerfi eru ekki til staðar svo neinu nemur. Þá er staða Mílu töluvert sterkari hér á landi á markaði 3a (57% markaðshlutdeild í árslok 2020) en staða MEO í Portúgal (50%). Ef þetta fordæmi ætti við ætti að vera enn langsóttara að aðgreina landfræðilegan markað hér á landi en í Portúgal á markaði 3a.

AM vísar til þess að framkvæmdastjórn ESB hefði gert alvarlegar athugasemdir við ofangreint kvaðaleysi varðandi ljósleiðaranet MEO, en að ANACOM hefði ekki farið eftir því. PFS minnir á að framkvæmdastjórn ESB hefur ekki neitunarvald (e. Veto) varðandi útfærslu kvaða. Telja verður líklegt að framkvæmdastjórnin hefði beitt slíku valdi hefði það verið fyrir hendi miðað við þann harða tón sem finna má í ákvörðun hennar. Það að ANACOM hafi hundsað ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar getur ekki verið fordæmi fyrir PFS. Ein megin rök ANACOM fyrir umræddu kvaðaleysi á ljósleiðara MEO var að markaðsráðandi staða félagsins væri fyrst og fremst afleiðing af hárri markaðshlutdeild MEO á smásölumarkaði um kopartengingar en ekki ljósleiðaratengingar. PFS minnir á að um mitt ár 2020 var Síminn orðinn stærsti smásali landsins í sölu á breiðbandstengingum um ljósleiðara, en félagið var þar með mjög litla hlutdeild fyrir 3-4 árum síðan. Þessi rök ANACOM halda því engan vegin miðað við aðstæður hér á landi í dag.

Að lokum minnir PFS á að í auka samráði því sem stofnunin efndi til þann 30. október 2020 lagði PFS til að horfið skyldi frá því að leggja kvöð á ljósleiðara Mílu um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár, en þess í stað skyldi kveðið á um ERT kvöð á Símasamstæðuna. Hefur PFS því komið til móts við alvarlegustu athugasemdir Mílu og AM.

Míla vísaði einnig til máls Ofcom frá því í janúar 2020, sem vísað væri til í skýrslu AM *(Consultation: Promoting investment and competition in fibre networks – Wholesale fixed telecoms market review 2021-2026).* Þar hefði fyrirtæki verið skilgreint með umtalsverðan markaðsstyrk, en þó ekki talið nauðsynlegt að leggja kvaðir á nema lítinn hluta markaðarins, en Ofcom hefði metið það svo að þessi nálgun væri fullnægjandi til að ná því markmiði að styðja við fjárfestingar í ljósleiðarakerfum í samkeppni o.s.frv.

Í skýrslu AM kom fram að Ofcom legði til markaðsskilgreiningu á markaði 3a sem innihéldi allar tæknitegundir í fastanetum (nema leigulínur) og alla hraða, bæði til heimilis- og fyrirtækjanota. Með öðrum orðum skyldu allar breiðbandsþjónustur um kopar, kapalkerfi og ljósleiðara í heildsölu tilheyra sama markaði. Útbreiðsla ljósleiðaraneta og upptaka þjónustu um slík net væri mjög lág í Bretlandi.

Ofcom áformaði að skipta landfræðilega markaðinum í tvennt, þ.e. 1) svæði þar sem þegar hefði átt sér stað einhver útbreiðsla háhraðaneta af hálfu keppinauta Openreach eða þar sem slíkt gæti orðið fjárhagslega raunhæft í framtíðinni og 2) svæði þar sem slík uppbygging væri ólíkleg.

Ofcom hefði í hyggju að útnefna Openreach sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum framangreindum landfræðilegum mörkuðum og leggja á verðkvöð. Hins vegar stæði ekki til að leggja verðkvöð á FTTH þjónustu á hvorugum hinna landfræðilegu markaða, nema á 40/10 Mbit/s þjónustu á takmörkuðum svæðum þar sem 40/10 Mbit/s þjónusta á kopar (VDSL) væri ekki í boði en FTTH þjónusta væri það.

Á fyrrgreinda svæðinu stæði aðeins til að leggja verðkvöð á FTTC 40/10 M/bits þjónustu og varðandi koparheimtaugaleigu. Hins vegar ekki á FTTC þjónustu með meiri hraða en það, né FTTP eða G.fast þjónustu á kopar án tillits til hraða. Ofcom teldi að þessi nálgun myndi vera árangursrík til að ná fram því stefnumiði að styðja við úrbreiðslu ljósleiðaraneta með aukinni samkeppni í innviðum, á sama tíma og neytendur yrðu verndaðir fyrir of háum verðum eða að samkeppni á smásölustiginu yrði fórnað til skemmri tíma litið.

Með vísan til framangreinds yrði ekki litið svo á að það teldist nauðsynlegt að leggja kvaðir á ljósleiðara á samkeppnissvæðum, né væri það raunar nauðsynlegt á öðrum svæðum miðað við þær aðstæður sem fyrirfyndust á Íslandi. Væri t.d. með ólíkindum að slíkar kvaðir væru lagðar á Mílu á svæðum þar sem GR væri með til muna hærri markaðshlutdeild.

Afstaða PFS

PFS bendir á að ofangreint mál frá Bretlandi er samráðsskjal en ekki endanleg ákvörðun. Því er á þessu stigi fullkomlega óljóst hvort þessi áform verði að veruleika. Auk þess má benda á að Bretland er ekki lengur hluti af EES-svæðinu. Þá bendir Míla réttilega á að staða ljósleiðaraútbreiðslu milli landanna er mjög ólík, enda er ljósleiðaraútbreiðsla í Bretlandi mjög skammt á veg komin á meðan hún er mjög langt komin hér á landi. Ofangreind áform Breta bera þess því augljós merki. Getur þetta breska mál því ekki verið fordæmi fyrir PFS hér á landi.

Það vekur þó athygli að Ofcom skuli líta svo á að staðganga verði á milli kopar- og ljósleiðaraneta á þessu áformaða tímabili, þ.e. 2021-2026. Er það ekki í samræmi við málflutning Mílu í markaðsgreiningu þeirri sem hér er til umfjöllunar. Það er að vísu sammerkt með þeim fordæmum sem Míla teflir gegnumgangandi fram í athugasemdum sínum að félagið velur aðeins það sem því hentar úr umræddum greiningum og oftast er um að ræða greiningar sem skera sig úr fjöldanum, s.s. Portúgal, Svíþjóð og Bretland. Síðastgreindu tvær greiningarnar hafa auk þess ekki litið dagsins ljós í formi endanlegra ákvarðana.

Míla sagði að við ákvörðun um álagningu kvaða á eitt eða fleiri fyrirtæki starfandi á markaðnum, yrði einnig að hafa í huga að um íþyngjandi úrræði væri að ræða fyrir viðkomandi fyrirtæki sem starfaði á markaði í samkeppni við önnur fyrirtæki sem ekki væru undir sambærilegum kvöðum. Gætu slíkar kvaðir falið í sér umtalsverða fjárhagslega byrði umfram aðra keppinauta.

Í ljósi þess að um verulega íþyngjandi kvaðir gæti verið að ræða, yrðu eftirlitsstjórnvöld að stíga varlega til jarðar, tryggja að fullnægjandi rannsókn lægi til grundvallar nauðsyn á lagningu einstakra kvaða, fullnægjandi rökstuðningur lægi að baki því hvernig viðkomandi kvöð væri ætlað að leysa tiltekið fyrirliggjandi samkeppnisvandamál og að

meðalhófssjónarmiða væri gætt, sbr. dóm Evrópudómstólsins í máli 265/87. Nánar tiltekið að kvaðirnar væru lögmætar, viðeigandi og nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem löglega væri stefnt að með setningu þeirra. Að mati Mílu færi því fjarri að þessum áskilnaði væri fullnægt.

Í skýrslu AM kom fram að framangreindur dómur Evrópudómstólsins í máli 265/87 væri mikilvægur í þessu samhengi, en mál þetta varðaði markað fyrir morgunkorn. Þar kæmi fram að meðalhófsreglan væri ein meginregla Evrópuréttar. Ennfremur að álagning sekta væri lögmæt ef þær væru viðeigandi og nauðsynlegar til að ná fram markmiðum viðkomandi löggjafar. Þegar unnt væri að velja á milli nokkurra viðeigandi viðurlaga bæri að styðjast við þau sem gengu skemmst og skyldu þau samræmast meðalhófi miðað við það markmið sem stefnt væri að.

Þá kom fram í umræddri skýrslu að svo virtist sem PFS hefði ekki tekið fullt tillit til þess að 1) til staðar væru önnur úrræði en verðkvöð á ljósleiðara og 2) að sátt væri í gildi milli SE og Símasamstæðunnar, sem gerði ráð fyrir því að þjónusta sem Míla veitti Símanum ætti að vera veitt ótengdum aðilum á jafnræðisgrundvelli (EoI).

Varðandi aðgangskvöð mætti benda á að Míla þyrfti að gæta að slíku jafnræði án tillits til þess hvort PFS legði kvaðir á Mílu.

AM benti ennfremur á að samkvæmt málsgrein 1502 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um synjun um aðgang á markaði 3b, kæmi fram að til þess að synjun um aðgang skapaði verulegt samkeppnisvandamál þyrftu almennt að vera til staðar þær aðstæður að samkeppnisaðilar á fráliggjandi mörkuðum hefðu ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt gætu sambærilegan aðgang á sambærilegum kjörum. Í málsgrein 997, þar sem fjallað væri um markaðshlutdeild á viðkomandi markaði, hefði PFS tekið fram að ljósleiðaranet GR og Tengis næðu samtals til um 70-90% heimila hér á landi. Jafnframt hefði PFS tekið fram að smásöluverð þeirra aðila sem notuðu þau net væri sambærileg eða aðeins lægri en smásöluverð Símans á netum Mílu. AM segði að mikill meirihluti breiðbandstenginga sem veittar væru af öðrum aðilum en Símanum, á svæðum GR og Tengis, væru ljósleiðaratengingar. Það þýddi sambærilegur aðgangur á sambærilegum kjörum, sem þýddi að aðgangskvöð á ljósleiðara væri ekki nauðsynleg á slíkum svæðum.

Þá kæmi fram í málsgrein 1165 í frummatinu, þar sem fjallað væri um verðlagningu á markaði 3a, að Míla hefði hvata og tækifæri til að beita verðmismunun. Að mati AM tæki PFS ekki sátt SE og Símasamstæðunnar með í reikninginn þarna.

Þá kæmi fram í málsgreinum 1282 og 1592 í frumdrögunum að PFS þyrfti að leggja á verðkvöð á ljósleiðara Mílu. Að mati AM væri þetta ekki rétt þar sem unnt væri að beita efnahagslegu hermihæfniprófi (e. Economic Replicability Test – ERT) í staðinn.

Afstaða PFS

PFS tekur undir með Mílu varðandi það að kvaðir séu íþyngjandi úrræði sem geta falið í sér umtalsverða fjárhagslega byrði fyrir félagið. Ennfremur að rannsókn og rökstuðningur þurfi að vera fullnægjandi, meðalhófs sé gætt og að kvöðum sé ætlað að leysa tiltekin samkeppnisvandamál, vera lögmætar, viðeigandi og nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

Það er eðli kvaða sem lagðar eru á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að vera íþyngjandi og að þær geti falið í sér einhverja fjárhagslega byrði fyrir slíkt fyrirtæki. Annað væri óhugsandi. PFS hefur hér að framan ítarlega rökstutt þá afstöðu stofnunarinnar að málið hafi verið ítarlega rannsakað með fullnægjandi hætti og vísast til þess. Að mati PFS eru niðurstöður stofnunarinnar ennfremur vel og ítarlega rökstuddar í greiningu þessari.

Að mati PFS munu þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Mílu stuðla að lausn nánar tiltekinna samkeppnisvandamála, sem ítarleg grein er gerð fyrir í köflum 10.2 og 11.2 í uppfærðri greiningu (viðauki A). PFS telur kvaðirnar lögmætar, viðeigandi og nauðsynlegar til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að við álagningu þeirra, eins og grein er gerð fyrir í köflum 10.4 og 11.4 (Mat á áhrifum og nauðsyn álagðra kvaða) í uppfærðri greiningu. Vísast til þeirra kafla um þau atriði.

Það sama má segja um meðalhóf, en PFS telur sig hafa gætt að meðalhófi við álagningu kvaðanna, sérstaklega eftir að hafa efnt til auka samráðs um að falla frá álagningu kvaðar á Mílu um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á ljósleiðurum Mílu og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna. AM bendir einmitt á að kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara væri ekki nauðsynleg þar sem stofnunin gæti lagt á ERT kvöð í staðinn. PFS telur einsýnt að einhvers konar aðhald þurfi að vera til staðar á verðlagningu innan Símasamstæðunnar varðandi ljósleiðarnet félagsins. PFS minnir á að við síðustu greiningu, sem lauk með ákvörðun á árinu 2014, var ljósleiðaravæðing Mílu varla hafin en nú er svo komið að hún er langt á veg komin og að um mitt ár 2020 var Síminn orðinn stærsti veitandi tenginga um ljósleiðaranet, eftir að hafa verið með mjög lágt hlutfall slíkra tenginga við síðustu greiningu. Telur PFS því einsýnt að umrædd ERT kvöð sé í samræmi við meðalhóf og stangist ekki á við framangreindan dóm ESB í máli nr. 265/87, er fjallar um markað fyrir morgunkorn.

Þá hafnar PFS því alfarið að stofnunin hafi ekki tekið tillit til þess að til staðar séu önnur úrræði en kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu. Umrædd ERT kvöð er einmitt slíkt úrræði. Fjallað verður nánar um þá kvöð hér síðar í skjali þessu, í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í viðauka C. Vísast til þess.

Þá hafnar PFS því ennfremur að hafa ekki tekið mið af því að í gildi sé sátt milli Símasamstæðunnar og SE, þar sem kveðið væri á um EoI jafnræðiskvöð. PFS ítrekar að þrátt fyrir að umrædd sátt hafi verið við lýði síðan á árinu 2013 hefur PFS í markaðsgreiningu þessari greint viðamikil raunveruleg og möguleg samkeppnisvandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum, sem bæði stafa af formgerð markaðarins og hegðun Símasamstæðunnar. Ákvæði sáttarinnar hafa því ekki leitt til virkrar samkeppni á umræddum heildsölumörkuðum eða fráliggjandi smásölumarkaði. Til að mynda hefur markaðshlutdeild Símans nánast ekkert minnkað frá síðustu greiningu á árinu 2014 og stóð hún í rúmum 46% í árslok 2020. Þá er markaðshlutdeild Mílu ennþá mjög há á viðkomandi heildsölumörkuðum, eða 57% á markaði 3a og 57% á markaði í árslok 2020. Þá hafa keppinautar Símasamstæðunnar ítrekað sakað samstæðuna að um brjóta gegn sáttinni og með ákvörðun SE nr. 25/2020 komst sú stofnun að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn tilteknum ákvæðum sáttar Símans við SE frá 2015, auk þess sem SE er að skoða fleiri möguleg brot gegn sáttum sem Símasamstæðan hefur undirgengist gagnvart SE.

AM vísar til málsgreinar 1502, sem er að finna í kafla 11.2.3.1 í frumdrögunum sem ber heitið „Synjun um aðgang“ og er undir umfjöllun um samkeppnisvandamál á markaði 3b. Sambærilega umfjöllun er að finna í málsgrein 1162 sem fjallar um samkeppnisvandamál á markaði 3a. Samkvæmt málsgreininni kæmi fram að til þess að synjun um aðgang skapaði verulegt samkeppnisvandamál þyrftu almennt að vera til staðar þær aðstæður að samkeppnisaðilar á fráliggjandi mörkuðum hefðu ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt gætu sambærilegan aðgang á sambærilegum kjörum.

Ofangreind málsgrein 1502 í frumdrögunum hljóðar svo:

> *„Til þess að synjun um aðgang skapi **verulegt** samkeppnisvandamál þurfa **almennt** að vera til staðar þær aðstæður að samkeppnisaðilar á fráliggjandi mörkuðum hafi ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt geta sambærilegan aðgang á sambærilegum kjörum. Þó að hér á landi hafi verið byggð upp ljósleiðaranet af öðrum en Mílu þá eru þau ekki landsdekkandi og á mörgum stöðum þurfa smásöluaðilar að reiða sig á heildsöluþjónustu Mílu. Einnig ber að hafa í huga að ennþá eru rúm 34% internettenginga hér á landi á koparneti sem eingöngu er í boði hjá Mílu. Míla hefur einnig tekið við rekstri eða keypt mörg þeirra staðbundnu ljósleiðaraneta sem byggð hafa verið upp í dreifbýli með stuðningi Fjarskiptasjóðs. Synjun Mílu um aðgang að tengingum á markaði 3b gæti því haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, sér í lagi ef rekstrargrundvöllur samkeppnisaðila á umræddum markaði er ekki tryggður sökum formgerðar markaðarins og/eða hegðunar Símasamstæðunnar.“*

PFS mun uppfæra þessa málsgrein og mun hún hljóða svo í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A):

> *„Til þess að synjun um aðgang skapi **verulegt** samkeppnisvandamál þurfa **almennt** að vera til staðar þær aðstæður að samkeppnisaðilar á fráliggjandi mörkuðum hafi ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt geta sambærilegan aðgang á sambærilegum kjörum. Þó að hér á landi hafi verið byggð upp ljósleiðaranet af öðrum en Mílu þá eru þau ekki landsdekkandi og á mörgum stöðum þurfa smásöluaðilar að reiða sig á heildsöluþjónustu Mílu. Einnig ber að hafa í huga að ennþá eru rúm **34%** internettenginga **sem eru á næstu kynslóðarnetum** hér á landi á koparneti sem eingöngu er í boði hjá Mílu. **Þá eru ótaldar um 5 þúsund tengingar á ADSL sem enn eru virkar, en að þeim meðtöldum er hlutfallið 36%** Míla hefur einnig tekið við rekstri eða keypt mörg þeirra staðbundnu ljósleiðaraneta sem byggð hafa verið upp í dreifbýli með stuðningi Fjarskiptasjóðs. Synjun Mílu um aðgang að tengingum á markaði 3b gæti því haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, sér í lagi ef rekstrargrundvöllur samkeppnisaðila á umræddum markaði er ekki tryggður sökum formgerðar markaðarins og/eða hegðunar Símasamstæðunnar.“*

PFS tekur fram að ofangreind umfjöllun lýsir aðeins einu af mörgum mögulegum samkeppnisvandamálum sem upp geta komið og grein er gerð fyrir í köflum 10.2 og 11.2. og í raun eitt af þeim alvarlegri. Þarna kemur m.a. fram að til þess að synjun um aðgangi skapi „verulegt“ samkeppnisvandamál þurfa þær aðstæðum sem lýst er „almennt“ að vera fyrir hendi. Þetta er því ekki ófrávíkjanlegt skilyrði. Ennfremur lýsir PFS því síðar í málsgreininni að keppinautar Mílu hafi ekki yfir að ráða landsdekkandi fjarskiptaneti eins og Míla og að félagið hafi verið að kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirráð yfir staðbundnum sveitanetum sem byggð hafa verið upp með ríkisstyrkjum. Þá hefur Míla einnig verið að leggja slík net

gegn ríkisstyrkjum. PFS fær ekki séð að þessi athugasemd geti gert það að verkum að ekki skuli leggja aðgangskvöð á Mílu á umræddum heildsölumörkuðum, en ljóst er að aðgangskvöð á fyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk er nauðsynleg. Aðrar kvaðir myndu ekki virka ef aðgangskvaðar nyti ekki við.

AM vísar ennfremur til málsgreinar 997, sem er að finna í kafla 9.2 í frumdrögunum sem ber yfirskriftina „Markaðshlutdeild á markaði 3b“. Þar hefði PFS tekið fram að ljósleiðaranet GR og Tengis næðu samtals til um 70-90% heimila hér á landi. Ennfremur sagði AM að mikill meirihluti breiðbandstenginga sem veittar væru af öðrum en Símanum, á svæðum GR og Tengis, væru ljósleiðaratengingar, sem þýddi að aðgangskvöð á ljósleiðaratengingar Mílu væri ekki nauðsynleg á slíkum svæðum.

PFS hefur hér áður svarað því til að stofnunin muni uppfæra upplýsingar um útbreiðsluhlutfall GR, Tengis, Snerpu og Austurljóss og útbreiðsluspár til ársloka 2023 í uppfærðum markaðsgreiningardrögum (viðauki A). PFS tók það fram í málsgrein 977 að útbreiðsluhlutfall GR væri um 70% um mitt ár 2019. Útbreiðsluhlutfall GR var um 67% í árslok 2020 og Tengis um 6%. Í árslok 2023 er gert ráð fyrir að sameiginlegt útbreiðsluhlutfall félaganna tveggja verði á um 77%.

Síminn sagði afstöðu PFS litast af þeirri staðreynd að stofnunin hefði dregið það með ólögmætum hætti að framkvæma markaðsgreiningu og yrði þar af leiðandi að réttlæta þann drátt með því að viðhalda kvöðum í stað þess að viðurkenna að hún hefði átt að aflétta kvöðum, a.m.k. á starfssvæði GR að öllu leyti og að hluta til á starfssvæði Tengis, fyrir um 2-3 árum. Staðan væri sú að þessi ólögmæti dráttur kynni að hafa bakað PFS skaðabótaskyldu, enda væri það ljóst að kvaðir sem ekki er málefnalegt að viðhalda ber að fella úr gildi. Þess vegna væri PFS í ákveðnum vanda sem stofnunin virtist mæta með órökstuddum fullyrðingum.

Annar vandi PFS endurspeglaðist í því að stofnunin hefði haldið því fram í ákvörðun nr. 10/2018 og í umfangsmiklum fréttatilkynningum að sjónvarpsþjónusta Símans hefði haft neikvæð áhrif á samkeppni milli Símans og Vodafone og á milli GR og Mílu. Staðreyndin væri hins vegar sú að staða GR hefði styrkst á því tímabili sem ákvörðun PFS nr. 10/2018 tók til, öfugt við staðhæfingar PFS, sem sýndi og sannaði að allt mat PFS á áhrifum vegna sjónvarpsþjónustu Símans væri efnislega rangt. Þessu til viðbótar þá lægi það fyrir að mat PFS á efnislegu inntaki 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga hefði verið rangt enda hefði ákvörðun PFS er varðar hluta Vodafone verið felld úr gildi og fullyrðingar PFS um að Síminn myndi yfirfæra brotið á kerfi GR ef samið yrði við GR hefðu einnig verið rangar. Miðað við niðurstöðu dómsins hefði verið eðlilegt að ákvörðunin hefði verið felld úr gildi og vísað aftur til meðferðar hjá PFS.

Þessi afstaða PFS í ákvörðun nr. 10/2018 sem fjallað væri um í markaðsgreiningu PFS, leiddi til þess að þegar sömu einstaklingar eða stofnun væru að greina markaðinn og rannsökuðu umrætt mál, þá væri útilokað fyrir þá að komast að þeirri niðurstöðu að eigin afstaða í ákvörðun nr. 10/2018 hefði verið röng. Þess vegna væri nánast óhjákvæmilegt að hlutlaus aðili sem ekki hefði unnið að eða tekið þátt í ákvörðun nr. 10/2018 kæmi að markaðsgreiningu PFS til þess að unnt væri að treysta því að um væri að ræða hlutlaust mat, óháð fyrri ákvörðun PFS nr. 10/2018.

Þegar Símasamstæðan hefði verið skráð á hlutabréfamarkað árið 2015 hefðu skráningaraðilar varað fjárfesta við því í skráningarlýsingu samstæðunnar að PFS hefði gefið út það markmið sitt að minnka markaðshlutdeild Símasamstæðunnar þar sem stofnunin kæmi því við. Sú meinta markaðsgreining sem hér væri til umræðu sýndi glöggt það markmið stofnunarinnar, sem þó væri hvergi stoð fyrir í lögum um hana.

Leiddi allt framangreint augljóslega til þess að útlokað væri fyrir Símann að fá hlutlaust mat á því hvernig staðan á markaðnum væri. Ef PFS hefði rannsakað málið og fylgt gögnum í stað getgáta, þá blasti við að niðurstaðan yrði önnur. Vaknaði því hin rökrétta spurning hvort PFS væri orðið vanhæft til þess að fjalla um markaðsgreiningu sem lyti að Símanum eða Mílu, enda væru litlar líkur til þess PFS myndi viðurkenna að mat stofnunarinnar hvað varðar áhrif á markaði, hefði verið rangt, og þar með bakað sér skaðabótaskyldu. Skortur á rannsókn og sá tími sem hefði liðið frá því að greining hefði verið gerð leiddi til þess að þetta virtist hafa verulega þýðingu í málinu. Þannig væru uppi efasemdir um að málsmeðferð PFS gæti verið í samræmi við 6. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Kæmi það skýrlega fram að PFS héldi því nánast fram að jafnvel þótt dómstólar myndu ógilda ákvörðun PFS nr. 10/2018, þá segði PFS að mat stofnunarinnar væri samt rétt. Með öðrum orðum að PFS myndi ekki draga afstöðu sína til baka þótt dómstólar myndu fella ákvörðun PFS úr gildi, sem þeir hefðu nú þegar gert að hluta.

Afstaða PFS

PFS viðurkennir að dráttur hafi orðið á markaðsgreiningu þeirri sem hér er til umfjöllunar. Um mjög viðamikla og flókna greiningu er að ræða og PFS hefur ekki yfir að ráða eins fjölmennum hópi starfsmanna og flestar systurstofnanir hennar í Evrópu, auk þess sem mörg önnur stór og flókin verkefni hafa tafið verkið. Þá hefur úrvinnsla athugasemda sem fram komu í samráðunum tveimur tekið lengri tíma en stofnunin gerði ráð fyrir þar sem þær eru gríðarlega umfangsmiklar og mun umfangsmeiri en stofnunin hefur áður staðið frammi fyrir. Ekki er óalgengt að markaðsgreiningar systurstofnana PFS í Evrópu, sem flestar eru mun stærri og fjölmennari en PFS, hafi dregist og það jafnvel um álíka langan tíma.

PFS hefur gert innri ráðstafanir til að koma í veg fyrir að slíkar tafir endurtaki sig og reiknar stofnunin með því að ný markaðsgreining muni leysa þá sem hér er til umfjöllunar af hólmi innan þriggja ára, m.a. af ástæðum sem fyrr hafa verið raktar í þessu skjali.

PFS hafnar því alfarið að annarleg sjónarmið hafi búið að baki umræddum drætti eða að hann hafi með einhverjum hætti haft áhrif á niðurstöðu markaðsgreiningar þeirrar sem nú liggur fyrir. PFS telur augljóst að fyrst Símasamstæðan er í jafn sterkri stöðu og nú um stundir að því síður hafi verið tilefni til að komast að þeirri niðurstöðu fyrir 2-3 árum að Míla væri ekki lengur með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum. Það gefur auga leið, enda urðu fremur litlar breytingar á fyrri hluta gildandi markaðsgreiningar. Þar af leiðandi hafnar PFS þeirri fullyrðingu Símans að stofnunin hafi með ólögmætum hætti viðhaldið kvöðum á Mílu. PFS ítrekar þó að heppilegra hefði verið að umrætt markaðsgreiningarferli hefði tekið skemmri tíma en raun ber vitni og hyggst PFS gera ráðstafanir til að slíkt endurtaki sig ekki.

Síminn vísar til ákvörðunar PFS nr. 10/2018, þar sem stofnunin komst að þeirri niðurstöðu í mjög flóknu og tímafreku máli, að félagið hefði gerst brotlegt við ákvæði 5. mgr. 45. gr.

fjölmiðlalaga með því að beina viðskiptavinum fjölmiðlaveitu Símans að tengdu fjarskiptafyrirtæki, þ.e. fjarskiptahluta Símans (IPTV-kerfið) og dótturfélaginu Mílu. Síminn heldur því fram að PFS hefði farið með rangt mál með því að halda því fram í þeirri ákvörðun að umrædd hegðun Símans hefði haft neikvæð áhrif á samkeppni milli Símans við Vodafone annars vegar og á milli Mílu og GR hins vegar. Hið rétta væri að mati Símans að staða GR hefði styrkst á því tímabili sem ákvörðunin hefði tekið til (2015-2018). Því hefði allt mat á áhrifum sjónvarpsþjónustu Símans verið efnislega rangt.

PFS hafnar ofangreindum fullyrðingum Símans varðandi ákvörðun PFS nr. 10/2018. Með dómi héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. júlí 2020 var staðfest að Síminn hefði brotið gegn umræddu ákvæði fjölmiðlalaga. Forsendur ákvörðunar PFS að því er varðar áhrif á GR voru staðfestar. Í dóminum segir um þetta:

> *„Ekki fer á milli mála að áðurlýst ákvörðun stefnanda [...] 1. október 2015 hafði það í för með sér að þeir, sem notuðu ljósleiðaranet stefnda GR sem undirliggjandi fjarskiptanet áskriftarsjónvarps, varð ómögulegt að nálgast efni úr efnisveitu stefnanda með ólínulegum hætti án þess að sá flutningur fjarskipta færi fram í gegnum fjarskiptanet stefnda Mílu. Hlaut ákvörðun stefnanda því að öðru jöfnu að vera til þess fallin að auka flutning um fjarskiptakerfi dótturfélagsins. ...*
>
> *Af gögnum málsins verður ráðið að stefndi GR óskaði ítrekað eftir því við stefnanda að fá að flytja IPTV-þjónustu hans um ljósleiðaranet sitt með sambærilegum hætti og Míla. Stefnandi hafnaði hins vegar beiðni stefnda með vísan til þess að hann væri ekki tilbúinn að veita stefnanda óvirkan aðgang að ljósheimtaugum fyrirtækisins (e. dark fiber).*
>
> *Á það verður fallist að krafa stefnanda um óvirkan aðgang að ljósleiðaraneti stefnda GR jafngildi í reynd því að hann geri kröfu um að taka yfir hluta af rekstri ljósleiðaranets fyrirtækisins. Er þá litið til þess að sambærilegur rekstur ljósleiðaranets dótturfélags stefnanda, Mílu, er í höndum síðarnefnda félagsins og sér þess hvergi stað í gögnum málsins að stefnandi telji eðlilegt að hafa téðan óvirkan aðgang að ljósleiðaraneti þess félags. Öllu fremur benda atvik málsins til þess að stefnandi hafi gert ráð fyrir því að umrætt dótturfélag hans myndi virkja umræddan aðgang og stýra fjarskiptaflutningum fyrir hans hönd yfir net samkeppnisaðila síns, stefnda GR. Að mati dómsins var krafa stefnanda um óvirkan aðgang þar af leiðandi ósamrýmanleg þeirri skyldu hans sem fjölmiðlaveitu að beina ekki viðskiptum að tengdu fjarskiptafyrirtæki, þ.e. Mílu, og þá jafnframt skýru markmiði laga nr. 38/2011 á þá leið að aðgangur viðskiptamanna að sjónvarpsefni sé óháður undirliggjandi fjarskiptanetum.“*

Það var því niðurstaða dómsins að framangreint brot Símans gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga væri „ótvírætt“ og hefði það ennþá staðið yfir þegar framangreind ákvörðun PFS nr. 10/2018 var tekin, þar sem Síminn hafði þá ekki enn samið um sanngjarnan og eðlilegan aðgang að fjarskiptaneti GR, þannig að það fyrirtæki gæti miðlað efni úr efnisveitu Símans með sambærilegum hætti og á sambærilegum kjörum og Míla.

Hins vegar féllst dómurinn ekki á að Síminn hefði brotið gegn Vodafone, eins og PFS hefði talið í hinni kærðu ákvörðun, með því að semja ekki við Vodafone um að það félag gæti miðlað umræddu myndefni Símans á eigin IPTV-kerfi, eins og raunin var fram í október 2015,

eða að tryggja með öðrum hætti að viðskiptavinir efnisveitu Símans gætu keypt aðgang að umræddu myndefni með öðrum hætti en að versla fjarskiptaþjónustu af Símanum, t.d. með fullnægjandi OTT-lausn. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að markmið ofangreinds ákvæðis væri ekki að koma á óbeinni skyldu einnar fjölmiðlaveitu til að heimila annarri fjölmiðlaveitu ólínulega dreifingu og sölu á efni sem fyrrnefnda fjölmiðlaveitan hefði tryggt sér rétt yfir. Þá taldi dómurinn að umrædd IPTV-kerfi væru ekki sjálfstæð fjarskiptanet heldur kerfi sem þyrftu að styðjast við einhver slík undirliggjandi fjarskiptanet. Þá segir í dómnum:

> *„Þótt fallast megi á að rekstur IPTV-kerfis í þeim tilgangi að dreifa myndefni teljist strangt til tekið til fjarskiptaþjónustu er engu að síður ljóst að rekstur slíks kerfis er óaðskiljanlegur þáttur í rekstri þeirrar efnisveitu sem viðskiptamaður fær aðgang að með því að kaupa áskrift og tengjast kerfinu. Þjónar hlutaðeigandi kerfi þannig í reynd aðeins þeim tilgangi að gera aðgang viðskiptamanna að tiltekinni efnisveitu mögulegan. Verður jafnframt að leggja til grundvallar að sú fjarskiptaþjónusta sem látin er viðskiptamanni í té með IPTV-kerfi fyrirtækis sé óveruleg miðað við þá fjölmiðlaþjónustu sem áskrift eða kaup á aðgangi að efnisveitu hafa að meginmarkmiði."*

Dómurinn lækkaði þá sekt sem PFS hafði lagt á Símann úr 9 milljónum króna í 7 milljónir. PFS var ekki sátt við þessa túlkun dómsins á hugtökunum „fjarskiptanet" og „fjarskiptaþjónusta", né að niðurstaða PFS hefði falið í sér skyldu Símans til að semja við Vodafone, og skaut dómnum til Landsréttar. Það gerðu Síminn og Vodafone einnig. Vænta má niðurstöðu Landsréttar vorið 2021.

PFS telur augljóst að umrædd hegðun Símans, sem stóð yfir frá október 2015 fram í ágúst 2018, þegar Síminn hóf að bjóða upp á umrætt ólínulegt myndefni yfir OTT lausn, hafi haft neikvæð áhrif á rekstur GR í samkeppni við Mílu og á rekstur Vodafone og annarra þjónustuveitenda í samkeppni við Símann. Síminn hefur t.a.m. náð að halda hárri markaðshlutdeild sinni síðustu árin, sem telja verður góðan árangur, ekki síst í ljósi þeirrar auknu útbreiðslu ljósleiðaranets GR sem Síminn hefur ekki ennþá boðið þjónustu sína á. Á sama tíma hefur Vodafone tapað mikilli hlutdeild. Þó svo að virkum tengingum GR hafi fjölgað á umræddu tímabili er það að mati PFS fyrst og fremst vegna mikilla og kostnaðarsamra fjárfestinga GR í ljósleiðaraútbreiðslu á margra ára tímabili. PFS hefur m.a. gögn undir höndum sem sýna fram á [...].

PFS hafnar alfarið þeirri staðhæfingu Símans að stofnunin sé ekki hlutlaus aðili til að vinna umrædda markaðsgreiningu vegna aðkomu hennar að umræddu sjónvarpsmáli og að stofnunin sé þ.a.l. vanhæft stjórnvald. PFS er bært stjórnvald til að túlka bæði umrætt ákvæði fjölmiðlalaga og að framkvæma umrædda markaðsgreiningu. Þess utan bendir PFS á að héraðsdómur staðfesti brot Símans í meginatriðum, en breytti forsendunum að hluta til eins og að ofan greinir.

PFS kannast ekki við að hafa nokkurn tímann notað það orðalag að það væri markmið stofnunarinnar að minnka markaðshlutdeild Símasamstæðunnar. Hins vegar gengur fjarskiptaregluverkið út á að efla samkeppni og það hlýtur að leiða til þess að fyrrum einkaréttarhafinn í fjarskiptum geti ekki haldið gríðarlega hárri markaðshlutdeild um aldur og ævi. Annars væri fjarskiptaregluverkið ekki að virka sem skyldi og íhlutun PFS á fjarskiptamörkuðum ekki að skila árangri miðað við yfirlýst markmið fjarskiptaregluverksins.

Ljóst er að samkeppnisaðilar Símasamstæðunnar fá ekki þrifist með enga eða mjög lágar markaðshlutdeildir.

Þá hafnar PFS því enn og aftur að hafa ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni við vinnslu umræddrar markaðsgreiningar eða að niðurstöður hennar byggist á getgátum. Vísast til fyrri svara PFS hér fyrr í þessu skjali í því sambandi.

Að lokum tekur PFS það fram að umrædd hegðun Símans, sem lýst er í ofangreindu sjónvarpsmáli, er aðeins eitt af fjölmörgum raunverulegum og mögulegum samkeppnisvandamálum sem PFS hefur greint í markaðsgreiningu þessari. Vísast til kafla 10.2 og 11.2 í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A) í því sambandi, sem og til sömu kafla í skjali þessu hér síðar.

Síminn sagði að lykilforsenda og ófrávíkjanlegt skilyrði fyrir því að heimilt væri að leggja á kvaðir, væri að virk samkeppni væri ekki á viðkomandi markaði. Þess vegna væri ljóst að það væri nauðsynlegt að skilgreina hvað „virk samkeppni“ væri, en hugtakið væri almennt hvergi skilgreint með formlegum hætti. Í riti Richard Whish væri „virk samkeppni“ útskýrð sem svo að fyrirtæki stæðu frammi fyrir „reasonable degree“ af samkeppnislegum þrýstingi. Þess vegna þyrfti að líta til þess hvort fyrirtæki á markaðnum lytu samkeppnislegum þrýstingi. Það væri ennfremur mikilvægt að greina markaði með staðbundnum hætti þar sem samkeppni gæti verið mismunandi eftir svæðum og þar af leiðandi væri það áríðandi að beita viðeigandi reglum fyrir mismunandi aðstæður. Sem dæmi benti Síminn á að kvaðir sem byggðu á meðaltals útreikningum, eins og PFS gerði, leiddu til þess að kvaðirnar mættu ekki þörfum neins svæðis.

Síminn benti á að þróun í internetþjónustu sl. ár hefði verið með þeim hætti að vart væri hægt að halda því fram að virk samkeppni væri ekki ríkjandi. Verðlagning hefði lækkað og gæði aukist. Ekki væri hægt að deila um þessar staðreyndir og benti Síminn hér á þróun verðlags:

(Heimild: Hagstofa Íslands)

Samkvæmt mælingum Hagstofu hefði vísitala neysluverð hækkað um 14,5% frá byrjun árs 2015, en vísitala internetþjónustu lækkað um 30%. Vart væri hægt að segja að það væri vísbending um skort á samkeppni í smásölu.

Næst væri unnt að líta til gæða þjónustunnar og þá væri besti mælikvarðinn að horfa til hraða tenginga. Aðrar upplýsingar um gæði tenginga lægju ekki fyrir. Árið 2015 hefðu ljósleiðaratengingar verið 27,5% af tengingum, en hefðu verið komnar upp í 62,8% árið 2019. Varðandi útbreiðslu á ljósleiðaratengingum blasti við að í dag hefðu um yfir 80% heimila aðgang að ljósheimtaugum.

Síminn benti einnig á frétt PFS, dags. 6. júlí 2020, þar sem segði:

„Stofnunin mun áfram standa vörð um heilbrigða samkeppni á fjarskiptamarkaði en verð á fjarskiptaþjónustu á Íslandi er með því lægsta sem þekkist.“ (leturbr. Símans)

Það væri ljóst að þarna færi ekki saman hjá PFS umfjöllun í markaðsgreiningu og raunveruleikinn. PFS viðurkenndi að verð á fjarskiptaþjónustu væri með því lægsta sem þekktist á Íslandi. Þar af leiðandi ætti Síminn eðlilega í erfiðleikum með að skilja fullyrðingar PFS um að virk samkeppni ríkti ekki á fjarskiptamörkuðum. Væri PFS þannig í mótsögn við sjálfa sig.

Annað sem kæmi reyndar fram í markaðsgreiningu PFS væri að útbreiðsla á ljósleiðara væri einnig með því besta sem þekktist og sem ætti að vera vísbending um virka samkeppni.

Staðan væri sú að á Íslandi fengju neytendur bestu gæðin sem þekktust, á með því lægsta verði sem þekktist. Hvernig það mætti vera að samkeppni væri ekki virk væri Símanum einfaldlega hulið, enda væri augljóst að PFS fullyrti þar gegn betri vitund.

Þannig væri sannað að markaðsgreining PFS endurspeglaði ekki raunveruleikann. Þegar af þessari ástæður hlyti PFS að afturkalla greiningu sína og byrja frá grunni. Framkvæma þyrfti rannsókn á samkeppni á markaðnum, sem hefði ekki verið gert. Vísaði Síminn einnig til vísitölu internettengingar hjá Hagstofunni, þar sem fram hefði komið að verð fyrir internetþjónustu hefði farið stöðugt lækkandi síðan árið 2015. PFS þyrfti einnig að kanna verð á þjónustu á Norðurlöndunum, en slíkur samanburður gæfi sterklega til kynna að verðlagning á markaði væri mun lægri hér á landi.

Framangreind verðlagning á þjónustu fengist ekki með óvirkri samkeppni. Hefði PFS þar með sannað að það ríkti virk samkeppni á mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu hér á landi, þótt stofnunin vildi nú halda öðru fram í þeim tilgangi að viðhalda verkefnum sínum, yfirstýra markaðinum af hlutdrægni sinni og leggja auknar kvaðir á Símasamstæðuna. Þá mætti benda á innkomu Nova á höfuðborgarsvæðinu en á nokkrum árum hefði félagið náð um 20% hlutdeild sem skilaði félaginu um 2,5 milljörðum króna í viðskipti. Sú staðreynd væri ekki vísbending um miklar aðgangshindranir, nema síður væri. Félagið gæti auðveldlega aukið fjölda tenginga með því að bjóða internetþjónustu um allt land, en kysi af einhverjum ástæðum að gera það ekki. Benti Síminn einnig á að Nova væri það fyrirtæki sem náð hefði flestum viðskiptavinum árið 2019. Þar af leiðandi væri ekki hægt að halda því fram að aðgangshindranir væru miklar.

Við greiningu á því hvort samkeppni væri virk, væri eðlilegt að líta til atriða sem samkeppni leiddi af sér, þ.e. lægra verð, aukin gæði þjónustu og nýsköpun. Hefði PFS ekki litið til neinna þessara atriða. Greining PFS væri þannig í andstöðu við 10. gr. stjórnsýslulaga. Gæti PFS af þeirri ástæðu ekki lagt hana til grundvallar og væri skorað á PFS að endurskoða afstöðu sína og afturkalla skjal sitt, m.t.t. þeirrar staðreyndar að verð og gæði á fjarskiptaþjónustu hér á landi væri með því besta sem þekktist.

Afstaða PFS
PFS hefur framkvæmt ítarlega landfræðilega greiningu á viðkomandi heildsölumörkuðum og komst að þeirri niðurstöðu að samkeppnisaðstæður milli svæða væru ekki nægilega frábrugðnar til að réttlæta landfræðilega afmörkun eftir svæðum. Vísast um þetta til kafla 5-7 í uppfærðri greiningu (viðauki A) og til sömu köflum hér að framan. Hins vegar taldi PFS tilefni til að kveða á um mismunandi kvaðir eftir svæðum. PFS hafnar því alfarið að hafa kastað til höndum við framkvæmd þeirrar greiningar, enda um mjög viðamikla og ítarlega landfræðilega greiningu að ræða. Þar af leiðandi hafnar PFS því einnig að kvaðirnar mæti ekki þörfum neins svæðis, enda er Míla með landsdekkandi fjarskiptanet (kopar og/eða ljósleiðara), eða því sem næst, eitt fyrirtækja hér á landi.

PFS er sammála Símanum um að skilyrði fyrir álagningu kvaða á fjarskiptafyrirtæki sé að virk samkeppni sé ekki til staðar á viðkomandi markaði. Á það bæði við um viðkomandi heildsölumarkað og fráliggjandi smásölumarkað. Síminn segir að mikilvægt sé að skilgreina hvað virk samkeppni sé og að fræðimaðurinn Richard Whish segi að það sé „reasonable degree“ af samkeppnislegum þrýstingi.

Hugtakið „virk samkeppni“ kemur víða fyrir í samkeppnislögum, án þess að hugtakið sé skilgreint sérstaklega né kemur það fram í greinargerð með frumvarpi því er varð að þeim lögum. PFS telur réttast að skilgreina hugtakið neikvætt með tilliti til efnisákvæða samkeppnislaga, þannig að samkeppni sé ekki virk ef eitthvert fyrirtæki er í markaðsráðandi stöðu á viðkomandi markaði eða með umtalsverðan markaðsstyrk í skilningi fjarskiptaréttar. Þar með er PFS að sjálfsögðu ekki að segja að umræddur fræðimaður hafi rangt fyrir sér, þar sem því meiri sem hinn samkeppnislegi þrýstingur er, því meiri líkur eru á að virk samkeppni sé til staðar.

Í köflum 8 og 9 í frumdrögunum, sbr. nú sömu kafla í uppfærðri greiningu (viðauki A), getur að líta ítarlega greiningu á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi heildsölumörkuðum út frá fjölmörgum atriðum, sem m.a. er að finna í leiðbeiningum ESA um markaðsgreiningar. Út frá því heildarmati, sem m.a. sýnir fram á hvaða stig samkeppnisþrýstings er til staðar hér á landi á viðkomandi mörkuðum, komst PFS að þeirri niðurstöðu að ekki ríki virk samkeppni á þeim mörkuðum hér á landi og því beri að útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim. Í kafla 3 getur svo að líta ítarlega greiningu á fráliggjandi smásölumarkaði, en forsenda fyrir því að unnt sé að útnefna fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum er að ekki ríki virk samkeppni á honum. Niðurstaða PFS var sú að ekki ríki virk samkeppni á umræddum smásölumarkaði.

Síminn benti á að þróun internetþjónustu síðastliðin ár hér á landi hefði verið með þeim hætti að vart væri hægt að halda því fram að virk samkeppni væri ekki ríkjandi. Verðlagning hefði lækkað. Samkvæmt mælingum Hagstofunnar hefði vísitala neysluverðs hækkað um 14,5% frá ársbyrjun 2015 til apríl 2020 á sama tíma og vísitala internetþjónustu hefði lækkað um 30%. PFS hefði sagt í frétt, dags. 6. júlí 2020, að verð á internetþjónustu á Íslandi væri með því lægsta sem þekktist. Þetta færi ekki saman við umfjöllun PFS í markaðsgreiningu þessari. PFS þyrfti einnig að kanna verð á þjónustu á Norðurlöndunum, en slíkur samanburður gæfi sterklega til kynna að verðlagning væri mun lægri hér á landi. Umrædd verðlagning fengist ekki með óvirkri samkeppni og hefði PFS því sannað að virk samkeppni ríkti á mörkuðum

fyrir fjarskiptaþjónustu hér á landi. Við greiningu á því hvort samkeppni væri virk, væri eðlilegt að líta til atriða sem samkeppni leiddi af sér, t.d. lægra verðs. PFS hefði ekki litið til þessa atriðis.

Það að verðlagning internetþjónustu, þegar ekki er tekið tillit til línugjaldsins, hafi lækkað síðustu árin hér á landi er ekki, eitt og sér, vísbending um að hér ríki virk samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum eða fráliggjandi smásölumarkaði. Er þetta í samræmi við alþjóðlega þróun og sker Ísland sig því ekki úr hvað þetta varðar. Það er vissulega rétt að PFS gat um það í ofangreindri frétt að verð fyrir internetþjónustu séu með því lægsta sem þekkist.

Varðandi verðsamanburð milli Norðurlandanna sérstaklega má nefna að árið 2016 var Ísland í öðru sæti meðal Norðurlandanna fimm, á eftir Danmörku sem var einu sæti ofar á Evrópulista ITU, en hin löndin sitja nokkru neðar. Sjá nánari samanburð í töflu hér á eftir.

2019	sæti	2018	sæti	2017	sæti	2016	sæti
Finland	23	Iceland	15	Iceland	16	Denmark	21
Denmark	24	Norway	22	Denmark	18	Iceland	22
Norway	25	Finland	24	Finland	19	Finland	24
Sweden	31	Denmark	25	Norway	29	Norway	31
Iceland	41	Sweden	31	Sweden	33	Sweden	36

Heimild: Gagnasöfnun ITU, ICT Price Baskets, röð landa miðað við kaupmáttarjafnaðan bandaríkjadal, PPP$. https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/ICTprices/default.aspx

Á árinu 2019 var Ísland það dýrasta Norðurlandanna í sæti 42 af Evrópulöndum, þegar línugjaldið var tekið með í reikninginn í fyrsta sinn í samanburðinum. Það á því ekki við rök að styðjast að verðlagning þjónustu sé áberandi lægst hér á landi, þó nokkru hafi munað á árinu 2018, en þá var línugjald ekki tekið með í reikninginn.

PFS leitaði hófanna hjá systurstofnunum sínum á Norðurlöndum og kannaði hvort til væru sérstök línugjöld í smásölu í löndunum. Svo virðist vera að línugjöld þekkist varla á hinum Norðurlöndunum og hafa helst tíðkast meðal nokkurra sveitaneta í Svíþjóð en slík gjaldtaka virðist vera á undanhaldi meðal þeirra. Meginreglan í löndunum virðist vera að sá kostnaður sem til fellur vegna heimtaugaleigu sé endurheimtur beint í smásölugjaldi hverrar þjónustu. Í Bretlandi t.a.m. hefur verið bannað að auglýsa aðgreind verð þjónustu og línugjalds síðan 2016 og smásalar verða að sýna neytendum fullan kostnað við breiðbandsþjónustu, þó aðskilja megi gjöldin á reikningi.

Útbreiðsla ljósleiðaraneta er mikil á Norðurlöndunum öllum, en þó minnst í Finnlandi. PFS tekur þátt í norrænu samstarfi tölfræðisöfnunar og skýrsla starfshópsins fyrir árið 2019 sýnir að útbreiðsla er sýnu mest í Svíþjóð en Íslandi er í öðru sæti.

Heimild: https://pfs.is/fjarskipti/gagnatorg-pfs-og-tolfraedi/norraenn-samanburdur-a-fjarskiptanotkun/

Útbreiðsluverkefnum á Íslandi lýkur þegar inntak við útvegg er frágengið (e. home connected), en á hinum Norðurlöndunum lýkur framkvæmd þegar lögn er frágengin í götubrunni (e. home passed), tilbúin til að lagt sé að húsinu og til íbúðar. Í báðum tilfellum er skipulegum framkvæmdum lokið og heimilið getur pantað þjónustu. Því er mögulegt að Ísland sé komið lengra í útbreiðslunni en Svíþjóð ef eingöngu væru talin heimili þar sem inntak við útvegg er frágengið.

Útbreiðsla neta sem geta borið 30 Mb/s afköst og yfir er mest á Íslandi.

Það er einnig rétt hjá Símanum að verðlækkanir geta veitt vísbendingar um samkeppnisstig á tilteknum markaði. Það var hins vegar mat PFS, eftir að hafa skoðað fjölmörg atriði eins og markaðshlutdeildir og þróun þeirra, lóðrétta samþættingu Símans, samkeppnisvandamál og fleira, að ekki ríki virk samkeppni hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum né á fráliggjandi smásölumarkaði. Bendir PFS á að markaðshlutdeild Símans var rúmlega 46% í

árslok 2020 og hafði lítið minnkað frá 2014, og að markaðshlutdeild Mílu á mörkuðum 3a og 3b var 57% í árslok 2020. Er um verulega háar markaðshlutdeildir að ræða.

Þá benti Síminn á að gæði internetenginga hefðu aukist hér á landi. Í ársbyrjun 2015 hefðu ljósleiðaratengingar verið 27,5% af tengingum, en hefðu verið komnar upp í 62,8% í árslok 2019. Um 80% heimila hefðu í dag aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. Það kæmi reyndar fram í markaðsgreiningunni að útbreiðsla ljósleiðara hér á landi væri með því besta sem þekktist. Hvernig það mætti vera að samkeppni væri ekki virk væri Símanum hulið í því ljósi. Við greiningu á því hvort samkeppni væri virk, væri eðlilegt að líta til atriða sem samkeppni leiddi af sér, t.d. lægra verðs, aukinna gæða og nýsköpunar. PFS hefði ekki litið til neinna þessara atriða.

Það er ekki rétt að PFS hafi ekki litið til umræddra atriða í greiningu sinni. Hér að framan í kafla 3 hefur verið fjallað um verðin. Í árslok 2020 voru 64% tenginga um ljósleiðara. Í árslok 2020 höfðu 83% heimila og fyrirtækja hér á landi kost á ljósleiðaratengingu (87% heimila og 63% fyrirtækja). Það er rétt hjá Símanum að staða ljósleiðaraútbreiðslu hér á landi er með því besta sem þekkist í Evrópu. Það eitt og sér segir þó ekki til um hvort virk samkeppni sé fyrir hendi. PFS bendir á að Míla hefur staðið fyrir hraðri og umfangsmikilli ljósleiðarauppbyggingu á síðustu 5 árum, á meðan fyrirtæki á borð við GR og Tengi hafi staðið fyrir slíkri uppbyggingu yfir mun lengri tíma eða vel á annan áratug. Ljósleiðaraútbreiðsluáform Mílu eru ennfremur mun metnaðarfyllri en áform keppinautanna út líftíma þessarar greiningar og er það mat PFS að litlu muni muna á ljósleiðaraútbreiðslu félaganna í lok líftímans. Í árslok 2020 höfðu yfir 83% heimila og fyrirtækja kost á ljósleiðaratengingu og reiknar PFS með því að það hlutfall verði komið um eða yfir 90% í árslok 2023.

Að lokum benti Síminn á innkomu Nova á höfuðborgarsvæðinu, en á nokkrum árum hefði félagið náð um 20% hlutdeild. Sú staðreynd væri ekki vísbending um miklar aðgangshindranir, nema síður væri. Félagið gæti auðveldlega aukið fjölda tenginga með því að bjóða internetþjónustu um land allt. Nova væri það fyrirtæki sem hefði náð flestum viðskiptavinum á árinu 2019.

Í árslok 2020 nam markaðshlutdeild Nova 14,7% og er því töluvert minni en Síminn lætur í veðri vaka, þótt miðað væri við árslok 2020 en ekki árslok 2019 eins og Síminn gerði. Nova hóf innreið sína á markaðinn á árinu 2016 og var það ár með 1,5% markaðshlutdeild, 5% í árslok 2017, 9,6% í árslok 2018, 12,4% í árslok 2019 og 14,7% í árslok 2020. Nokkuð hefur því dregið úr hækkun Nova á árinu 2020 og er margt sem bendir til þess að enn frekar muni draga úr hækkun á markaðshlutdeild félagsins, sér í lagi þegar horft er til þess að Síminn hefur nú samið um innkomu inn á ljósleiðaranet GR, þar sem reiknað er með að Síminn hefji að bjóða þjónustu sína á seinni árshelmingi 2021. Reikna má með því að Síminn nái þar einhverju hlutfalli af viðskiptavinum annarra þjónustuaðila sem verið hafa á neti GR, Nova þar á meðal. Nova nýtur ekki sömu stærðar- og breiddarhagkvæmni og Síminn og er obbinn af tengingum félagsins á starfssvæði GR á Suðvesturlandi. Hefur Nova m.a. kvartað yfir því að stofnleigulínur til að komast lengra út á landsbyggðina séu dýrar.

Hringdu hafði 8,6% markaðshlutdeild í árslok 2020 en var með 5,4% hlutdeild í árslok 2015. Það félag hefur hækkað hlutdeild sína hægt en bítandi á tímabilinu. Hins vegar hefur hlutfall

Vodafone fallið umtalsvert og var 27,7% í árslok 2020 eftir að hafa náð hæst í 37,1% í árslok 2017, eftir samruna við 365 miðla. Síminn var með 46,3% markaðshlutdeild í árslok 2020, sem er litlu minna en félagið hafði í árslok 2016 (47,9%). Markaðshlutdeild Símans fór lægst í 45,9% í árslok 2017 og er hlutdeildin nú því nokkru hærri en hún var fyrir 3 árum síðan. Í árslok 2017 voru viðskiptavinir Símans 61.857 en voru orðnir 65.637 í árslok 2020, eða fjölgun upp á 3.780 viðskiptavini.

Að mati PFS er ljóst að Síminn hefur haldið sjó ansi vel og í raun hækkað markaðshlutdeild sína á síðustu 3 árum. Á sama tíma og Nova hefur gengið nokkuð vel, sérstaklega á árunum 2016-2018, hefur Vodafone gefið verulega eftir. Það er því einsýnt að vöxtur Nova hefur ekki verið á kostnað Símans, heldur annarra samkeppnisaðila Símans. Þó svo að Nova myndi hefja innreið sína út fyrir höfuðborgarsvæðið af meiri krafti myndi það ekki breyta myndinni verulega, sérstaklega þegar horft er til þess að Síminn mun hefja þjónustu um ljósleiðaranet GR á seinni árshelmingi 2021.

10.1 Almennt um kvaðir

Stykkishólmsbær taldi mikilvægt að skapað yrði umhverfi sem styddi við áframhaldandi uppbyggingu ljósleiðaranets í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni í samræmi við stefnu Alþingis í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033, þar sem stefnt væri á að ljósleiðaravæðing yrði áfram forgangsverkefni og ljósleiðaravæðing allra lögheimila og vinnustaða á Íslandi yrði lokið eigi síðar en á árinu 2025. Stykkishólmsbær hvatti PFS því til þess að horfa sérstaklega til þess að leggja ekki kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem gætu verið hamlandi fyrir frekari uppbyggingu á landsbyggðinni.

Afstaða PFS
PFS telur sig ekki vera að leggja kvaðir á Mílu sem hindra ættu áframhaldandi ljósleiðaraútbreiðslu hér á landi í samræmi við fjarskiptaáætlun íslenskra stjórnvalda. Sér í lagi eftir að stofnunin lagði til að horfið yrði frá því að leggja kvöð á Mílu um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna ljósleiðara og áformar þess í stað að leggja ERT kvöð á Símasamstæðuna, sem veitir henni meira svigrúm varðandi verðlagningu. PFS bendir ennfremur á að fleiri fjarskiptafyrirtæki og sveitarfélög hafa verið að leggja ljósleiðaranet, með eða án ríkisstyrks, og reiknar PFS með því að sú þróun haldi áfram á líftíma greiningarinnar. Þá er ekki loku fyrir það skotið að fjarskiptasjóður muni, þegar ljósleiðaraútbreiðslu mestu strjálbýlissvæðanna lýkur á árinu 2021, beina sjónum sínum að því að ríkisstyrkja byggðakjarna í dreifbýli þar sem markaðsbrestur kann að vera fyrir hendi. Míla hefur t.a.m. byggt upp ljósleiðaranet í dreifbýli gegn ríkisstyrk í kjölfar útboðs, þó að sveitarfélögin sjálf hafi verið stórtækust í því sambandi fram til þessa.

Snæfellsbær gerði athugasemd er snéri að því að öllum íbúum í þéttbýli Snæfellsbæjar yrðu tryggðar ásættanlegar nettengingar. Sveitarfélagið hefði nú þegar með styrk úr fjarskiptasjóði komið upp öflugum nettengingum í dreifbýli Snæfellsbæjar og hefði þessi framkvæmd sannað gildi sitt. Hins vegar hagaði þannig til í þéttbýlinu (Hellissandi, Rifi og Ólafsvík) að afar hægt gengi að ljósleiðaravæða þéttbýlið og engin áform væru uppi um hvort og þá hvenær

þeirri uppbyggingu yrði lokið, sem væri afleit staða fyrir íbúa sveitarfélagsins og í raun óásættanlegt að svo væri.

Þess vegna teldi Snæfellsbær mjög mikilvægt að skapað yrði umhverfi sem styddi við áframhaldandi uppbyggingu ljósleiðaranets í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni og vildi sveitarfélagið hvetja PFS til að horfa sérstaklega til þess að leggja ekki kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem gætu verið hamlandi fyrir frekari uppbyggingu á landsbyggðinni. Mikilvægt væri að skapað yrði umhverfi sem styddi við áframhaldandi uppbyggingu í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni í samræmi við stefnu Alþingis í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033, þar sem stefnt væri á að ljósleiðaravæðing yrði áfram forgangsverkefni og ljósleiðaravæðingu allra lögheimila og vinnustaða á Íslandi yrði lokið eigi síðar en á árinu 2025.

Ljóst væri að mikilvægi þess að hafa góðar nettengingar skipti miklu máli og þá sérstaklega fyrir þá aðila sem væru að nota fjarskiptanetið í sínum samskiptum. Einnig hefði það komið vel í ljós veturinn 2019-2020 hvað það skipti miklu máli að hafa góðar nettengingar.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrra svars hér að ofan varðandi athugasemd Stykkishólmsbæjar, þar sem um samkynja athugasemdir er að ræða.

Fjarðabyggð vildi árétta að við greiningu PFS á fjarskiptainnviðum og markaðsmálum þeim tengdum, þyrfti að taka fullt mið af þörfum og jöfnuði milli mismunandi markaðssvæða og aðstæðna þar sem þéttleiki byggðar og fjöldi íbúa eða fyrirtækja væri ekki nægur hvati til framboðs þjónustu. Hvati fjarskiptafyrirtækja á samkeppnismarkaði til að veita þjónustu byggðist á reiknaðri arðsemi þeirra fyrir skilgreind markaðssvæði og það hefði sýnt sig að þéttbýli Fjarðabyggðar væri ekki svæði sem fjarskiptafyrirtæki sæktu í og hefði það setið eftir á sama tíma og ljósleiðaravæðing skilgreindra dreifbýla í sveitarfélaginu hefði átt sér stað.

Almennar ráðstafanir PFS sem myndu fela í sér tálmanir eða höft af einhverju tagi vegna samkeppnissjónarmiða mættu ekki verða letjandi eða fela í sér hindranir fyrir nauðsynlega uppbyggingu fjarskiptainnviða innan Fjarðabyggðar. Því yrði sérhver ákvörðun af því tagi að vera gaumgæfð vandlega með hagsmuni og jafnræði notenda í fyrirrúmi hvar sem væri á landinu.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrra svars hér að ofan varðandi athugasemd Stykkishólmsbæjar, þar sem um samkynja athugasemdir er að ræða.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1148 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að við val á kvöðum sem beita ætti til að leysa skilgreind samkeppnisvandamál þyrfti að hafa nokkrar grundvallarreglur að leiðarljósi. Allar álagðar kvaðir skyldu taka mið af eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls og vera sniðnar að því að leysa það. Þær skyldu vera gagnsæjar, réttlætanlegar, rökstuddar og í samræmi við þau markmið sem þeim væri ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu innri markaðar og standa vörð um hagsmuni notenda. Kvaðir mættu ekki ganga lengra en nauðsynlegt væri og ekki mætti leggja þyngri byrðar á fyrirtækin en nauðsynlegt þætti.

Fram kom í máli Mílu að með þessari ákvörðun væri PFS að leggja þyngri byrðar á Mílu en nauðsynlegt væri, sem væri í andstöðu við tilmæli ESA. Það væri mikil samkeppni á höfuðborgarsvæðinu þar sem GR væri með svipaða og á sumum svæðum (Reykjavík og Seltjarnarnes) meiri markaðshlutdeild en Míla. Verð væri mismunandi og þróunin hefði sýnt mikinn hreyfanleika. Að leggja verðkvöð á Mílu á þessu svæði væri verulega íþyngjandi. Allar verðbreytingar tækju mikinn tíma og á meðan Míla biði niðurstöðu, gæti sá aðili sem ætti í raun að hafa kvöðina (GR) verið með allan sveigjanleikann og fengið þannig óeðlilegt forskot.

Fyrir utan það leiddi jafnaðarverð til þess að samkeppnisstaða Mílu versnaði á samkeppnissvæði þar sem heimtaugarnar væru ódýrari, þ.e. það væri verið að varpa kostnaði af óarðbærum og kostnaðarsömum svæðum yfir á hagkvæmari svæði. Þetta þýddi að GR gæti boðið lægra verð (enda með jafnvel meiri stærðarhagkvæmni en Míla) og gæti brugðist fljótt við breytingum á markaði með bæði vöruframboði og verðlagningu.

Míla teldi að áform PFS byggðust á grundvelli mjög veikrar raunverulegrar greiningar á markaði og ætlaði stofnunin að herða reglur á Mílu, algerlega án þess að nauðsyn bæri til. Míla mótmælti í þessu sambandi að PFS notaði markaðshlutdeild Símans sem grundvöll fyrir álagningu frekari kvaða á Mílu þar sem Míla væri heildsölufyrirtæki með sjálfstæða stjórn. Þessi áform PFS myndu leiða til þess að Míla yrði úrskurðað markaðsráðandi á markaði 3a í fjölda sveitarfélaga þar sem fyrirtækið hefði litla sem enga markaðshlutdeild nú eða í það minnsta á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

PFS er ósammála þeirri skoðun Mílu að PFS hafi í hyggju að leggja á félagið þyngri byrðar en nauðsynlegt er. Miðað við þau raunverulega og mögulegu samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint, og fjallað er ítarlega um í kafla 10.2 í uppfærðri greiningu (viðauki A), sem og í sama kafla síðar í þessu skjali, telur PFS sig hafa gætt meðalhófs við álagningu kvaða, sér í lagi eftir að stofnunin ákvað að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðarviðmiðuð verð á ljósleiðara Mílu, en mæla þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna, sem veitir henni meira svigrúm að því er verðlagningu varðar. Ennfremur hefur PFS fjölgað þeim svæðum þar sem vægari kvaðir munu gilda.

PFS ítrekar að stofnunin telur ekki tilefni til að afmarka viðkomandi heildsölumarkaði landfræðilega hér á landi, hvort sem það er höfuðborgarsvæðið eða önnur svæði. Vísast til ítarlegrar landfræðilegrar greiningar í köflum 5-7 í uppfærðri greiningu og til sömu kafla hér að framan. PFS telur hins vegar tilefni til að beita mismunandi kvöðum eftir svæðum og beita vægari kvöðum á svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu. Við landfræðilega greiningu taldi PFS nauðsynlegt að horfa m.a. til smásöluhlutdeildar Símans, enda er Míla dótturfélag Símans og í 100% eigu þess félags. Er það í samræmi við aðstæður hér á landi og fordæmi frá Evrópu.

Míla vísar til þess að félagið yrði að óbreyttu talið markaðsráðandi á markaði 3a í fjölda sveitarfélaga þar sem fyrirtækið hefði litla sem enga markaðshlutdeild nú eða í það minnsta á líftíma greiningarinnar. PFS bendir á að Míla hefur nánast landsdekkandi koparheimtauganet og að mati PFS mun félagið áfram hafa nánast landsdekkandi fjarskiptanet (kopar eða ljósleiðara) í lok líftíma greiningarinnar, þar sem Míla mun fyrst og

fremst fasa koparnet sitt út þar sem félagið hefur byggt upp eigið ljósleiðaranet eða tryggt sér yfirráð yfir slíku neti til langs tíma. Míla hefur staðið fyrir hraðri og umfangsmikilli ljósleiðaraútbreiðslu síðustu árin og samkvæmt upplýsingum frá félaginu mun sú útbreiðsla halda áfram af krafti út líftíma greiningarinnar. Verði einhver svæði þar sem Míla mun ekki eiga eða hafa langtíma yfirráð yfir heimtauganeti (kopar eða ljósleiðara) yrði það aðeins á mjög fámennum svæðum, sem litlu máli skipta fyrir heildarmyndina þar sem heimtaugar eru taldar í tugum en ekki eða hundruðum í mesta lagi en ekki þúsundum.

Þá hafnar PFS því alfarið að áform PFS byggist á veikri greiningu. Sú markaðsgreining sem hér er til umfjöllunar er langsamlega umfangsmesta greining sem PFS hefur framkvæmt hingað til og telur PFS að hún sé vel unnin og lýsi samkeppnisaðstæðum á umræddum heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði vel.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1149 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að í skýrslu Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG) um kvaðir væri lögð áhersla á að byggð yrði upp samkeppni á fjarskiptanetum þar sem það væri talið vænlegt. Í þeim tilvikum ættu álagðar kvaðir að styðja við slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta væri ekki talin vænleg, vegna mikillar og stöðugrar stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þyrfti að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þyrfti að gæta að tvennu; í fyrsta lagi að hvetja til þjónustusamkeppni og í öðru lagi að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir væru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim. Auk fyrrgreindrar skýrslu ERG um kvaðir almennt, þá hefði PFS einnig til hliðsjónar skjal um sameiginlega afstöðu BEREC um kvaðir á heildsölumarkaði fyrir netaðgang á fastaneti sem gefið hefði verið út árið 2012.

Míla sagði að jafnaðarverð gengi þvert á þetta. Míla yrði að geta boðið hærra verð á þeim svæðum sem væru dýrari til að geta keppt á samkeppnissvæðum. Annar kostur væri að Míla seldi öll óhagkvæmu svæðin til þeirra sem ekki hefðu slíkar kvaðir eða hætti við uppbyggingu þar. Þetta væri mjög skýrt á Íslandi. GR byggði upp í þéttbýlinu en ekki ennþá á landsbyggðinni sem væri miklu dýrari. PFS ætti að vera þetta ljóst eftir að hafa fengið umsókn Mílu úr alþjónustusjóði sem sýndi vel hversu miklu dýrara væri að reka kerfi úti á landi, jafnvel á þéttbýlisstöðum. PFS virtist alveg horfa framhjá þeirri staðreynd að þótt aðeins ætti eftir að ljósleiðaravæða um 20-25% heimila og fyrirtækja á landsvísu þá væru það dýrustu svæðin fyrir utan þau sem ríkið hefði þegar styrkt til uppbyggingar.

Einnig bæri að líta til þess að Míla hefði aðeins lagt ljósleiðara til um 25.000 staðfanga á landsvísu en í þeim væru um 50% heimila og fyrirtækja. Þannig ætti Míla eftir að leggja til um 56.000 staðfanga, ef ekki væri gert ráð fyrir að Míla legði annað ljós þar sem fyrirtækið hefði þegar aðgang að ljósþráðum annarra. Með þessari markaðsgreiningu væri ljóst að Míla myndi ekki leggja til nema lítils brots af þeim staðföngum sem eftir væru nema með verulegum styrk frá ríkinu. PFS væri því ekki að meta það rétt að uppbyggingu ljósleiðarakerfa væri að klárast, í það minnsta ekki af hálfu Mílu.

Þá væri einnig spurning hvort PFS væri með þessu að segja að þar sem einn ljósleiðari væri frá öðrum aðila en Mílu ætti Míla ekki að leggja annan. Því spyrði Míla sig hvort aðgerðir PFS væru sniðnar til að vernda samkeppnisaðila Mílu og viðhalda einokun þeirra þar sem

Míla hefði ekki lagt ljósleiðara. Það væri að minnsta kosti ljóst að PFS væri ekki að fara eftir umræddri skýrslu frá ERG um að æskilegt væri að byggja upp samkeppni á fjarskiptainnviðum „þar sem það væri talið vænlegt“.

Afstaða PFS

PFS ítrekar að í kjölfar auka samráðs hefur stofnunin fallið frá því að leggja kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á ljósleiðaranet Mílu og hyggst þess í stað leggja ERT kvöð á Símasamstæðuna. Þetta veitir Símasamstæðunni aukið svigrúm til verðlagningar og ætti að stuðla að áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu Mílu, þ.á.m. á landsbyggðinni.

PFS fær þá staðhæfingu Mílu, um að félagið hefði aðeins lagt ljósleiðara til um 25.000 staðfanga á landsvísu, ekki til að ganga upp miðað við gögn sem stofnunin aflaði frá félaginu haustið 2020, ekki nema Míla eigi þar aðeins við um ljósleiðaratengingar á landsbyggðinni. Þar kemur fram að í árslok 2020 yrðu rýmin orðin tæplega 94.000, þar af um 74.000 á höfuðborgarsvæðinu. Því er ljóst að Míla fer langt í frá með rétt mál í ofangreindri athugasemd. PFS metur það svo að ljósleiðaravæðing landsins verði mjög langt komin í árslok 2023, hvort sem það er á vegum Mílu eða keppinauta félagsins. Ennfremur er að mati PFS ljóst að svæðum þar sem tvö ljósleiðaranet verða í boði mun einnig fjölga verulega á líftíma greiningarinnar. Þar fyrir utan hefur Míla nánast landsdekkandi koparheimtauganet.

PFS telur það mikilvægt fyrir samkeppni á fjarskiptamörkuðum hér á landi að samkeppni milli fjarskiptainnviða sé sem víðast. Það er svo annað mál hvort samkeppni sé orðin virk þótt eitt fjarskiptainnviðafyrirtæki sé komið í samkeppni við Mílu á tilteknu svæði eða svæðum. Eins og fram kemur í köflum 8 og 9 í uppfærðri greiningu (viðauki A) telur PFS að svo sé ekki og verði ekki í lok líftíma greiningarinnar.

Síminn teldi óhjákvæmilegt að við stefnumörkum í markaðsgreiningum yrði stefna PFS að vera í samræmi við stefnu Alþingis sem mótuð væri á grundvelli fjarskiptalaga og væri bundin af þeirri stefnu. PFS sem stofnun væri hluti af framkvæmdarvaldinu og sem slík væri stofnunin bundin af vilja Alþingis sem löggjafa.

Í lögum um Póst- og fjarskiptastofnun segði í 1. mgr. 3. gr. að hlutverk PFS væri: 1) að annast framkvæmd laga um fjarskipti og hafa eftirlit með fjarskiptum, svo sem nánar væri kveðið á um í lögum um það efni. Stofnunin skyldi framfylgja lögunum og stuðla að því að markmið þeirra næðust, 2) að stuðla að samkeppni á sviði fjarskiptaþjónustu og koma í veg fyrir óréttmæta viðskiptahætti með því m.a. a) að vinna gegn röskun eða takmörkun á mörkuðum fyrir fjarskiptaþjónustu og b) að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni.

Samkvæmt framangreindu væri það hlutverk PFS að lögum að hvetja til *skilvirkra fjárfestinga í innviðum*. Stefna löggjafans um það hvert væri markmiðið sem PFS bæri að líta til væri þingsályktun Alþingis um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019–2033, þar sem segði að 99,9% heimila og fyrirtækja ættu að hafa aðgengi að ljósleiðaratengingu. Í þingsályktun Alþingis um fimm ára fjarskiptaáætlun fyrir árin 2019–2023 væri lagt til grundvallar að 95% heimila og fyrirtækja væri komin með ljósleiðaratengingu í lok árs 2023, sem væri við endalok líftíma greiningar PFS. Væri PFS sem hluti framkvæmdavaldsins, og með lögbundið hlutverk að hvetja til skilvirkar fjárfestinga í innviðum, bundið af þessu markmiði Alþingis í

verkefnum sínum, þ.m.t. í greiningu og álagningu kvaða sem tengdust fastlínuþjónustu. Þar af leiðandi væri þetta eitt af þeim markmiðum sem PFS yrði að horfa til, enda í samræmi við markmið fjarskiptalaga sem PFS væri einnig bundið af. Markmið Alþingis væri að efla ljósleiðaravæðingu vegna þess að Alþingi hefði metið það sem svo að slík ráðstöfun væri jákvæð fyrir neytendur og fyrirtæki.

Það væri ekki af ástæðulausu að allar fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu horfðu til þess við markaðsgreiningar, hvernig mætti stuðla að aukinni ljósleiðaravæðingu og ætti PFS ekki að vera undanskilið í þeim efnum.

Afstaða PFS

PFS telur ekki að niðurstaða þeirrar markaðsgreiningar sem hér er til umfjöllunar sé í andstöðu við stefnu íslenskra stjórnvalda í fjarskiptum til 2023, né til stefnunnar til 2033. PFS telur að þær kvaðir sem stofnunin hyggst leggja á Mílu séu ekki til þess fallnar að draga úr þeirri miklu ljósleiðaravæðingu sem verið hefur á síðustu árum. PFS þarf einnig að gæta að samkeppnissjónarmiðum við markaðsgreiningar sínar, og telur stofnunin að hún hafa ratað hæfilegan meðalveg milli ofangreindra sjónarmiða.

Þá hafnar PFS því að niðurstaða umræddrar markaðsgreiningar fari gegn ákvæði 1. mgr. 3. gr. laga um stofnunina, sem m.a. er að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum fjarskipta og stuðla að nýbreytni. Á þetta enn frekar við eftir að PFS boðaði að falla frá því að kveða á um kvöð á Mílu um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár á ljósleiðurum félagsins og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna.

Síminn sagði að í greiningu sinni hefði PFS vísað til þess að ljósleiðaravæðing hefði þegar farið fram og aðeins lítill hluti landsins hefði ekki verið ljósleiðaravæddur. Framangreind fullyrðing væri sérstök svo vægt væri tekið til orða. Virtist PFS þannig ekki ætla að gera neitt sem stuðlaði að því að þau svæði sem ekki nytu ljósleiðara, fengju slíka þjónustu. Síminn benti á þá augljósu staðreynd að enn hefði stór hluti landsins ekki verið ljósleiðaravæddur. Þannig væri t.d. stærstur hluti Austurlands enn ekki ljósleiðaravæddur.

Í frumdrögum PFS skorti alfarið rannsókn á því hversu stórt þéttbýli þyrfti að vera til þess að það væri raunhæft að leggja ljósleiðarakerfi af einkaaðila. Væri um að ræða lykilupplýsingar fyrir markaðsgreiningu í þeim tilgangi að spá fyrir um hversu líklegt væri að einhver aðili legði ljósleiðara í viðkomandi sveitarfélagi og hvernig mætti stuðla að því að slík fjárfesting yrði að veruleika.

Það væri óumdeilt að ljósleiðari gæti skilað betri gæðum en xDSL þjónusta. Í dag væri munurinn orðinn mun meiri en árið 2013 þegar síðasta greining hefði verið gerð. Samkeppni væri ekki takmark í sjálfu sér, heldur útkoman sem samkeppni skilaði, þ.e. aukin gæði fyrir fólk og fyrirtæki, nýsköpun, gróska, framfarir, aukin kaupmáttur, aukinn hagvöxtur þjóðfélagsins, o.s.frv.

PFS væri í uppleggi sínu að koma í veg fyrir samkeppni og draga úr hvata aðila til þess að leggja ljósleiðara, sérstaklega þar sem slíkar fjárfestingar væru áhættusamari.

Það blasti við að GR hefði lagt ljósleiðara að öllum heimilum á starfssvæði sínu og væri að leggja ljósleiðara í Árborg og Reykjanesbæ og myndi einnig fara inn í sveitarfélagið Voga. Síminn myndi bjóða bitastraumsþjónustu yfir kerfi GR.

Míla hefði uppfært kerfi sitt þannig að hluti kerfis Mílu væri einnig með ljósleiðara til heimila, en kerfi Mílu væri hins vegar aðeins um 60-70% af kerfi GR. Tengir hefði lagt ljósleiðara að flestum heimilum á Eyjafjarðarsvæðinu og stefndi í 11.000-12.000 tengingar á næstu árum. Míla hefði aðeins að litlu leyti lagt ljósleiðara á starfssvæði Tengis. Starfssvæði Tengis og GR næðu til um 70-80% landsins. Míla hefði lagt ljósleiðara að einhverju leyti utan svæðis Tengis og GR og þá hefði verkefnið „Ísland Ljóstengt" verið nýtt til þess að ljósleiðaravæða dreifbýli landsins að miklu leyti. Rétt væri að taka það fram að í greiningu PFS væri ekkert raunhæft mat lagt á það hvort Míla gæti á líftíma greiningar PFS náð ljósleiðarkerfi GR eða Tengis að stærð.

Eftir stæði um 20-25% landsins sem hefði ekki verið ljósleiðaravætt og óleyst væri hvernig ætti að ljósleiðaravæða. Að mati Símans hefði PFS ekki tekist að flokka landið niður eftir því hvaða þörfum hvert svæði stæði frammi fyrir varðandi fjarskiptamálefni, sem þó hefði átt að vera lykilverkefnið.

Afstaða PFS

PFS er sammála Símanum um að stór svæði landsins hefðu ekki ennþá verið ljósleiðaravædd, nema þá í mesta strjálbýlinu með styrk frá fjarskiptasjóði. Hins vegar á stórt hlutfall landsmanna kost á ljósleiðaratengingu í dag eða um 87% heimila og 63% fyrirtækja, eða 83% rýma í árslok 2020.

Það er ekki rétt að PFS hyggist ekki gera neitt til að stuðla að því að svæði sem ekki búa við ljósleiðaratengingar fái slíkar tengingar á líftíma greiningarinnar. PFS hyggst m.a. falla frá því að leggja kvöð á Mílu um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár fyrir ljósleiðara félagsins og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna. Það veitir samstæðunni meira svigrúm til verðlagningar en setur henni engu að síður tiltekin mörk, sem PFS telur mikilvæg til að stuðla að samkeppni geti aukist meira. Þá hyggst PFS efla kvöð á Mílu um að veita upplýsingar um laust pláss í rörum og lagnaleiðum félagsins á svæðum þar sem minni samkeppni er til staðar, þannig að aðgangskvöð að slíkum innviðum verði betur nýtt við ljósleiðaravæðingu. PFS er því ósammála þeirri staðhæfingu Símans að PFS sé með greiningu sinni að draga úr hvata til ljósleiðaravæðingar, m.a. á dreifbýlli svæðum. PFS getur að sjálfsögðu ekki horft framhjá samkeppnissjónarmiðum við markaðsgreiningar sínar.

Það er hins vegar ekki í verkahring PFS, heldur fjarskiptasjóðs, að veita fjármuni í formi ríkisstyrkja til ljósleiðaravæðingar á svæðum þar sem markaðsbrestur ríkir og reiknar PFS með því að sú þróun haldi áfram út líftíma greiningarinnar og e.t.v. lengur. PFS telur það heldur ekki í sínum verkahring að framkvæma ítarlega greiningu á því hversu stórt þéttbýli þurfi að vera til þess að raunhæft sé að einkaaðili leggi þar ljósleiðaranet á viðskiptalegum forsendum og hvenær ríkisstyrkir séu réttlætanlegir. Það er í verkahring fjarskiptasjóðs undir eftirliti frá ESA.

Þótt ljósleiðaranet Mílu sé í dag nokkuð umfangsminna en samanlögð ljósleiðaranet GR, Tengis, Snerpu og Austurljóss, hefur mesti krafturinn að undanförnu verið í

ljósleiðaraútbreiðslu Mílu, og samkvæmt gögnum frá fjarskiptafyrirtækjunum verður svo áfram út líftíma greiningarinnar. Verulega mun því draga saman með ljósleiðaranetum Mílu og keppinautanna út líftíma greiningarinnar.

PFS er einnig sammála Símanum um að ljósleiðari skili almennt betri gæðum en xDSL, sér í lagi að því er afkastagetu varðar. PFS telur að ljósleiðaranet séu betri kostur til framtíðar litið, en kemst engu að síður að þeirri niðurstöðu, m.a. að undangenginni ítarlegri neytendakönnun, að ennþá sé staðganga milli tenginga um kopar- og ljósleiðaranet og verði það út líftíma greiningarinnar.

Síminn sagði að augljóst væri að þær kvaðir sem PFS legði til myndu ekki gagnast við það lykilhlutverk að efla uppbyggingu ljósleiðarakerfa þar sem slík kerfi hefðu ekki verið byggð, heldur þvert á móti. Verkefnið „Ísland Ljóstengt“ tæki á stöðum þar sem engar líkur væru til þess að markaðsaðili myndi byggja upp ljósleiðarakerfi. Teldi Síminn að það væri óumdeilt meðal markaðsaðila.

Eftir stæði fjöldi þéttbýlisstaða þar sem verkefnið væri óleyst. Í flestum þéttbýlisstöðum væri í boði VDSL þjónusta, sem gæti skilað um 50-100 Mb/s hraða eftir því hvort skilyrði vigrunar væru fyrir hendi eða ekki. Fjarskiptaeftirlitsstofnunin í Svíþjóð hefði fullyrt að kopartengingar gætu ekki náð sama hraða og ljósleiðarateningar gerðu í dag og þess vegna væri ekki um sama markað að ræða og þessu mati hefði ekki verið mótmælt af framkvæmdastjórn ESB.

Hins vegar blasti við að þegar litið væri til stefnu stjórnvalda um að ljósleiðaravæða landið, þá myndi xDSL kerfinu verða lokað þegar ljósleiðarinn hefði tekið yfir. Þetta væri það markmið sem PFS ætti að stefna að, þ.e. að hvetja til skilvirkrar og hagkvæmrar uppbyggingar og útbúa jákvæða hvata sem fælu í sér að Míla gæti með auðveldari hætti réttlætt útskiptingu á xDSL kerfi yfir ljósleiðara til heimila og að Míla og aðrir innviðaaðilar sæju sér hag í að ráðast í lagningu ljósleiðara.

PFS hefði þurft að flokka þéttbýlin eftir því hvort það væri líklegt að markaðsaðili myndi leggja ljósleiðarakerfi í samkeppni við Mílu á líftíma greiningarinnar. Ef það væri ólíklegt þá þyrfti að setja kvaðir með þeim hætti að Míla væri líklegri til þess að skipta xDSL kerfi fyrir ljósleiðara til heimila.

Ef það væri líklegt að markaðsaðili myndi leggja ljósleiðara þá ætti að inna reglustýringuna af hendi með þeim hætti að hvetja til þess að slík lagning myndi eiga sér stað, mögulega með samvinnu við Mílu eða eingöngu á eigin forsendum og þannig efla samkeppni og hagkvæmni í uppbyggingu.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan svarað þeirri athugasemd Símans að kvaðir þær sem PFS hyggst leggja á Mílu muni ekki draga úr fjárfestingarhvata fjarskiptainnviðafyrirtækja við ljósleiðaraútbreiðslu. Vísast til þess. Á árinu 2022 lýkur því verkefni fjarskiptasjóðs að stuðla að ljósleiðaravæðingu strjálbýlustu byggða landsins og mun það verkefni þá hafa skilað rúmlega 6.000 ljósleiðaratengingum í strjálbýlustu sveitum landsins. Síðustu framkvæmdir vegna þess verkefnis gætu þó teygt sig fram á árið 2023. Að mati PFS er ekki loku fyrir það skotið að fjarskiptasjóður muni í framhaldinu styrkja ljósleiðaraútbreiðslu í minni

þéttbýliskjörnum, þar sem markaðsbrestur ríkir. Það er hins vegar ekki í verkahring PFS að meta hvort slíkar aðstæður séu uppi í slíkum byggðarkjörnum. Þó er ljóst að slíkir ríkisstyrkir, ef til þeirra mun koma, munu flýta ljósleiðaraútbreiðslu í dreifbýli landsins. Að mati PFS verður ljósleiðaraútbreiðsla landsins mjög langt komin í árslok 2023. Þá telur PFS að samvinnuverkefnum fjarskiptainnviðafyrirtækja gæti áfram fjölgað á líftíma greiningarinnar, en þau hafa almennt gefið góða raun á síðustu misserum.

Enn og aftur vísar Síminn til þess að PTS í Svíþjóð hefði komist að þeirri niðurstöðu að ekki væri lengur til staðar staðganga milli tenginga um xDSL og ljósleiðara. PFS hefur hér að framan svarað þessari athugasemd. PFS minnir á að í Svíþjóð eru almennt ekki til staðar VDSL tengingar og því eru koparnetin á Íslandi mun afkastameiri en koparnetið í Svíþjóð, auk þess sem nýleg neytendakönnun sem PFS lét vinna fyrir sig gefur til kynna að ennþá sé staðganga milli kopar- og ljósleiðaratenginga hér á landi og mun að mati PFS vera til staðar út líftíma greiningar þessarar, hvað sem síðar mun verða.

PFS er ósammála Símanum um að PFS hyggist leggja kvaðir á Mílu sem letja félagið til að skipta út xDSL kerfum fyrir ljósleiðarnet. Ekki síst eftir að stofnunin boðaði að fella niður áður áformaða kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá Mílu á ljósleiðara og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna.

Síminn benti á að verðkvöð á Mílu á ljósleiðara gæti leitt til þess að aðili sem hefði í hyggju að leggja ljósleiðara, drægi úr áhuga sínum á því að leggja ljósleiðara vitandi að kostnaður viðkomandi við slíka framkvæmd væri alltaf hærri en kostnaður m.t.t. jafnaðarverðs hjá Mílu og þ.a.l. yrði verðlagning Mílu samkvæmt verðkvöð lægri en hins nýja aðila. Það væri líklegt að jafnaðarverð Mílu yrði lægra en allra þeirra aðila sem hefðu lagt ljósleiðara á landinu, enda yrðu þau svæði þar með niðurgreidd af kostnaðarlega hagkvæmari svæðum. Þó svo að slíkt væri í sjálfu sér gott fyrir kaupandann (þ.e. fjarskiptafyrirtækið) þá beinlínis drægi það úr hvata til að fjárfesta í ljósleiðara. Bæði gæti það fælt nýja aðila frá því að fjárfesta, ef þeir teldu að Míla myndi hefja uppbyggingu á því svæði og væri þannig skuldbundin til að verðleggja þá af markaði, en að sama skapi væri Míla ólíklegri til að fara inn á ný svæði sökum þess að fjárfestingin væri ólíklegri til skila sér.

PFS ætti frekar að horfa til þess að efla lagningu ljósleiðara og efla samkeppni í bitastraumsþjónustu, þar sem forsendur væru fyrir því að reka slíka þjónustu. Aukin samkeppni í bitastraumsþjónustu væri að mati Símans til þess fallin að efla samkeppni. Ef fyrirkomulagið í Svíþjóð væri tekið til fyrirmyndar, þá yrði undantekning að það væru lögð ljósleiðarakerfi hlið við hlið, en á móti kæmi iðulega aukin samkeppni í bitastraumsþjónustu.

Samkeppni um lagningu ljósleiðarans sjálfs á landsbyggðinni, sem og samkeppni um aðrar slíkar kostnaðarsamar framkvæmdir utan helstu þéttbýlisstaða, væri að mati Símans síður til þess fallin að efla samkeppni, heldur frekar til þess fallin að hækka kostnað á þjónustunni, þar sem það væri enginn munur á milli dauðra ljósleiðara sem slíkra, heldur væri munur á milli hins virka tæknilega lags í þjónustunni.

Greining PFS mistækist að greina þessa þætti. Þær kvaðir sem PFS væri með til skoðunar og hefði boðað myndu hafa þau áhrif að markmið löggjafans um ljósleiðaravæðingu alls landsins drægjust. Kvaðirnar myndu framkalla þann efnahagslega veruleika að það yrði í reynd

skynsamlegra fyrir Mílu að reka xDSL kerfið áfram í óbreyttri mynd á stórum hluta landsins. Þá hefðu áform PFS einnig líklega þau áhrif á minni líkur væru á því að samkeppni í bitastraumsþjónustu ykist og í reynd myndu tillögur PFS einfaldlega hafa neikvæð áhrif á samkeppni og hagkvæma uppbyggingu fjarskipta á Íslandi. Þannig færu tillögur PFS í berhögg við tilgang og skilgreind verkefni PFS samkvæmt lögum. Áhrifin á starfssvæði GR yrðu svo þau að þar sem Míla væri undir kvöðum en GR ekki, þá myndi GR hægt og bítandi halda áfram sömu þróun og áður og vaxa í bæði heimtaugum og bitastraumstengingum á næstu 2-3 árum, án þess að Míla gæti sýnt samkeppnisleg aðhald. [...]

Afstaða PFS

PFS ítrekar að stofnunin hefur í hyggju að falla frá þeim áformum að leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreinda gjaldskrá fyrir ljósleiðara og leggja þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að hún standist ERT próf, sem veitir samstæðunni meira svigrúm til verðlagningar og ætti því ekki að hamla ljósleiðarauppbyggingu félagsins né annarra aðila í hinum dreifðari byggðum. Það er rétt hjá Símanum að of lág verð hjá Mílu á svæðum þar sem uppbyggingarkostnaður er hærri en í þéttbýlinu hefði getað verið letjandi fyrir keppinauta Mílu, en hin breyttu áform PFS horfa meðal annars til þessa atriðis.

PFS er einnig sammála því að leitast skuli við að efla samkeppni í bitastraumsþjónustu þar sem ekki er raunhæft að leggja tvö aðskilin ljósleiðaranet. Því hyggst PFS leggja viðeigandi kvaðir á Mílu á markaði 3b, en PFS getur aðeins lagt kvaðir á félag sem útnefnt er með umtalsverðan markaðsstyrk og er það niðurstaða PFS að það sé aðeins Míla á viðkomandi heildsölumörkuðum. Það er hins vegar ekki PFS að ákveða hvar tvöföld ljósleiðarakerfi verða byggð upp og hvar aðeins eitt slíkt net mun verða til staðar. Markaðurinn verður að ráða því sjálfur. Hlutverk PFS er að setja leikreglur fyrir samkeppnina.

Að öðru leyti verður að skoða ofangreindar athugasemdir Símans í því ljósi að þær lýsa viðbrögðum við áformaðri kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár, sem PFS hyggst nú falla frá.

Síminn teldi tilefni til þess að taka það fram að Síminn og GR væru komin langt með að ná viðunandi samningum um aðgang Símans að kerfi GR, þ.e. í gegnum bitastraumsþjónustu GR og þar með ljósleiðara GR.

Síminn væri að falast eftir samningum við GR þannig að Síminn gæti boðið þjónustu sína, þ.e. internetþjónustu og aðra fjarskiptaþjónustu yfir kerfi GR á starfssvæði GR með sama hætti og önnur fjarskiptafyrirtæki gætu. Hefði það þýðingu fyrir líklega þróun á GR svæðinu og að mati Símans myndi það leiða til aukningar á fjölda tenginga hjá GR, bæði í bitastraumsþjónustu og heimtaugum. Í öllu falli hefðu samningar Símans og GR verulega þýðingu þar sem PFS virtist ganga út frá því að Síminn myndi ekki semja við GR á líftíma greiningarinnar.

Síminn hefði óskað eftir samningi við Tengi um aðgang að bitastraumsþjónustu félagsins og þar með ættu mál er vörðuðu aðgang Símans að ljósleiðara Tengis, á þeim svæðum sem Míla hefði ekki áhuga á að nýta ljósleiðara Tengis, að vera úr sögunni. Tengir hefði ekki svarað ósk Símans um samning og þess vegna væru viðræður ekki komnar á sama stað og viðræður

við GR. Hins vegar væri líklegt að viðræður Símans og Tengis yrðu nokkuð einfaldari en við GR. Þá lægi ekki fyrir hvernig tæknilegri útfærslu yrði háttað á bitastraumsþjónustu Tengis.

Afstaða PFS
Í júlí 2020, eða nokkru eftir að frumdrög PFS fóru í samráð í lok apríl s.á., náðu Síminn og GR samningum um innkomu Símans á ljósleiðarakerfi GR í formi bitastraumsaðgangs. Reiknað er með að innleiðingu kerfa ljúki á seinni árshelmingi 2021 og hóf Síminn þjónustu seint í ágúst 2021. Eins og fram kemur í athugasemd Símans hefur Síminn falast eftir slíkum aðgangi að kerfum Tengis en samningur liggur ekki fyrir og er óvíst hvort eða þá hvenær það gerist.

Hér fyrr í þessu skjali hefur PFS greint frá afstöðu sinni varðandi möguleg áhrif umrædds samnings Símans og GR, bæði á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði á líftíma greiningarinnar.

Í fyrsta lagi má búast við því að markaðshlutdeild Símans muni aukast frá þeirri 46,3% hlutdeild sem félagið hafði í árslok 2020 og ekki er loku fyrir það skotið að hún verði, að öðru óbreyttu, komin í rúmlega 50% í lok líftímans.

Hins vegar er líklegt að samningurinn muni, að öðru óbreyttu, leiða til nokkurrar lækkunar á hlutdeild Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum, en engu að síður telur PFS að hlutdeild Mílu muni áfram vera yfir 50% á báðum heildsölumörkuðunum í lok líftímans. Ljóst er að ekki munu allir viðskiptavinir Símans á neti GR koma frá Mílu, þar sem einsýnt er að töluverður hluti þeirra muni koma frá öðrum þjónustuveitendum sem þegar eru á kerfi GR. PFS telur ekki óvarlegt að ætla að það verði a.m.k. helmingurinn eða jafnvel eitthvað meira en það. Samningurinn gerir ráð fyrir að [...]% af heildarfjölda viðskiptavina Símans á heimilismarkaði verði með bitastraumssamband yfir ljósleiðara GR undir lok nánar tiltekins viðmiðunartíma, sem er [...]. Að mati PFS er því ljóst að samningur þessi mun ekki hafa nein afgerandi áhrif á markaðshlutdeildir á viðkomandi heildsölumörkuðum á líftíma greiningar þessarar. Þá er heldur ekki útilokað að þjónustuveitendur, aðrir en Síminn, sem nú eru með meirihluta tenginga sinna hjá GR, færi sig í auknum mæli yfir til Mílu á gildistíma greiningarinnar. Það myndi því styrkja stöðu Mílu á kostnað GR.

10.2 Samkeppnisvandamál

10.2.1 Almennt

GR taldi sig hafa fundið fyrir ýmsum samkeppnislegum vandamálum í samkeppni við Mílu og þá sér í lagi í ljósi sterkrar markaðsstöðu Mílu á markaði 3a, sem og á öðrum mörkuðum, enda hefði Símasamstæðan ítrekað gerst brotleg við samkeppnislög, nú síðast vegna Enska boltans, ásamt broti gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga sem staðfest var með dómi héraðsdóms Reykjavíkur þann 1. júlí 2020. Væri í því ljósi vert að horfa til nokkurra málsgreina í markaðsgreiningardrögunum sem sýndu enn frekar fram á markaðsstyrk Símasamstæðunnar, sbr. málsgreinar 1168, 1183, 1189 og 1241. Sökum þessa væri rétt að meta sérstaklega kvaðir sem á hinum markaðsráðandi aðila hvíldu og skoða sérstaklega hvaða mörkuðum vörur og

þjónusta tilheyrðu og að Míla gæti ekki stillt því upp eftir hentugleika, sbr. kvörtun GR til PFS vegna verðlagningar GPON á móti Ljóslínum.

Afstaða PFS
Athugasemd GR styður við lýsingu PFS á samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og b og tengdum mörkuðum. Varðandi athugasemd um skil milli markaða þá fjallar hún um skilin milli markaða 3a og 4. Það skal tekið fram að PFS hefur, í kjölfar auka samráðs haustið 2020, fallið frá því að færa Ljóslínur Mílu af markaði 4 (áður markaður 6) yfir á markað 3a og ennfremur hefur PFS fallið frá því að svo stöddu að leggja á kvöð um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár fyrir ljósleiðaraheimtaugar á markaði 3a. PFS mun beina sjónum sínum að staðsetningu einstaka lausna fyrir fyrirtæki á þjónustumörkuðum, við eftirlit og endurskoðun viðmiðunartilboða og gjaldskráa, sem og við greiningu á markaði 4 sem áætlað er að ljúka seinni hluta árs 2021.

Míla sagði að eitt þeirra atriða sem PFS hefði tilgreint í frummatinu að gæti haft áhrif við ákvörðun um álagningu kvaða vegna meints markaðsstyrks væri „samskipti við keppinauta“. Væri því sérstaklega mótmælt að Míla hefði beitt slíkum meintum styrk sínum gagnvart keppinautum félagsins eða að PFS gæti réttlætt álagningu kvaða á Mílu á grundvelli slíkra einhliða fullyrðinga frá keppinautum Mílu án þess að nokkuð hald væri í.

Afstaða PFS
PFS áréttar að hegðun lóðrétt samsettra fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk í samskiptum við smærri samkeppnisaðila er almennt talin geta verið vandamál ef kvaðir eru ekki til staðar. Það er ekki skilyrði fyrir beitingu kvaða að slík vandamál hafi í raun komið upp, sérstaklega ekki þar sem kvaðir hafa gilt á markaðnum um árabil. PFS tilgreinir í greiningunni nokkur tilvik þar sem keppinautar kvarta undan hegðun Símasamstæðunnar. Í sumum tilvikum er um að ræða mál þar sem búið er að taka stjórnvaldsákvarðanir sem staðfesta að brot hafi átt sér stað, eða jafnvel dómar dómstóla hér á landi. PFS lýsir þar að auki nokkrum umkvörtunarefnum markaðsaðila sem ekki hafa verið teknar stjórnvaldsákvarðanir um enn sem komið er. PFS telur mikilvægt að þessar athugasemdir samkeppnisaðila komi fram, en PFS notar þær ekki einar og sér sem grundvöll ákvörðunar um kvaðir nema fyrir liggi óyggjandi sannanir um samkeppnishamlandi hegðun.

Síminn segir að á höfuðborgarsvæðinu liggi það fyrir að ljósleiðari hafi verið lagður alls staðar af einu fyrirtæki, GR, sem ESA hefði úrskurðað að nyti ríkisstyrkja, en lyti ekki kvöðum.

Einu samkeppnisvandamálin sem væru til staðar á markaðnum mætti rekja til þeirrar staðreyndar að GR, sem væri í opinberri eigu, hefði fengið að njóta ríkisstuðnings án þess að PFS hefði gripið inn í. Þennan stuðning hefði ESA staðfest og byði nú útskýringa yfirvalda á því undir hvaða undantekningaákvæði EES-samningsins þessi stuðningur kynni að heyra, eða hvort hann væri einfaldlega ólöglegur. Í skjóli þessa stuðnings hefði GR náð yfir 50% hlutdeild á sínu svæði, bæði hvað varðaði heimtaugar fyrir internetþjónustu og bitastraumsþjónustu. Væri það mál núna til skoðunar hjá ESA og ljóst mætti vera af frumniðurstöðu ESA að PFS hefði átt að grípa inn í fyrr og tryggja að GR myndi vera

fjármagnað með eðlilegum hætti. Í ljósi þess að um ríkisstyrkt fyrirtæki væri að ræða, hlyti það að verða niðurstaðan að GR bæri að veita fjarskiptafyrirtækjum aðgang að svörtum ljósleiðara.

PFS hefði ítrekað haldið því fram að fjármögnun GR væri í samræmi við reglur fjarskiptalaga og hefði einnig fullyrt, þvert gegn því sanna í málinu, að ESA væri búið að afgreiða það álitamál hvort um ólögmætan ríkisstuðning væri að ræða. Eins og þekkt væri hefði ESA aðeins skoðað afmarkaða fjármögnun GR á árunum 1999-2001, en ekki almennt hvort fjármögnun GR væri ríkisstyrkt. Síminn gerði kröfu um að PFS útskýrði hvers vegna augljóslega rangar fullyrðingar hefðu verið settar fram og þær síðan nýttar til þess að réttlæta kvaðir á rangan aðila. Það hefði nú skýrt komið í ljós að fjármögnun GR hefði hvorki verið í samræmi við fjarskiptalög né EES-samninginn, eftir ítrekaðar kvartanir Símans og milljarðatuga ríkisstyrktar fjárfestingar GR í millitíðinni. Fram að 2015 hefði aukning GR verið um 3.000 tengingar á ári en árin 2016-2018 virtist fjölgunin hafa verið ríflega 6.000 á ári, sem væri 100% aukning miðað við árin fyrir 2016. Á þeim sama tíma hefði PFS haldið því fram að Síminn hefði skaðað samkeppni milli Mílu og GR, en einmitt þá hefði GR gengið mun betur í samkeppni við Mílu en árin áður. Þannig væri ekkert samhengi í ályktunum PFS og þeim gögnum sem væru til staðar.

Síminn benti ennfremur á að í umfjöllun PFS væri alfarið sleppt að fjalla um það forskot sem GR hefði fengið í gegnum eignatengsl við OR, enda lægi það fyrir að GR hefði fengið lánsfjármögnun frá OR sem ESA teldi að væri ríkisaðstoð. Eina mögulega spurningin sem ESA teldi að gæti verið uppi, væri hvort um væri að ræða réttmætan ríkisstuðning, ekki hvort um ríkisstuðning hefði verið að ræða.

Afstaða PFS

PFS getur ekki fallist á þær ályktanir sem Síminn dregur um stöðu GR á markaði vegna meints ólögmæts ríkisstuðnings sem félagið á að hafa notið frá móðurfélagi sínu OR. Úrlausn mála um ólögmæta ríkisstyrki er sérstakt viðfangsefni innan stjórnsýslunnar og er ekki á hendi PFS, heldur Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA). Verður ekki séð að það samrýmist aðferðarfræði markaðsgreininga, samkvæmt fjarskiptalögum, að byggja niðurstöður um markaðsstöðu fjarskiptafyrirtækja á mati á því hvort þau hafi notið meints ríkisstuðnings að hluta eða öllu leyti. Komist ESA að þeirri niðurstöðu að ólögmætur ríkisstuðningur hafi átt sér stað að þá leiðir af því að sá stuðningur er endurheimtur (e. clawback) með uppreiknuðum hætti ásamt vöxtum, þ.e. leiðrétting á skakkri samkeppnisstöðu, hvað þetta varðar, fer því ekki fram við framkvæmd markaðsgreininga, líkt og skilja má að Síminn ætlist til af PFS.

Burtséð frá framangreindu þá hafnar PFS því að starfsemi og uppbygging á fjarskiptaneti GR hafi verið fjármögnuð með ólögmætum ríkisstuðningi. Það er einfaldlega ekki rétt að ESA hafi komist að niðurstöðu um það. Þvert á móti hefur ESA hafnað kvörtun Símans þess efnis að GR um hafi verið fjármagnað með ólögmætum ríkisstuðningi, sbr. ákvörðun frá 5. október 2011.[14] Í þeirri ákvörðun var það tekið til úrlausnar hvort að stofnframlög OR til GR á árunum 1999-2001 hefðu falið í sér ólögmætan ríkisstuðning. Þannig má segja að sjálfur grundvöllurinn fyrir starfsemi GR hafi komið til skoðunar í þessu máli og er PFS því ekki sammála Símanum um að niðurstaðan hafi einungis varðað afmarkaða þætti í fjármögnun

[14] https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/decision-300-11-COL.pdf

félagsins. Niðurstaða ESA hefði verið sú að fjármögnun GR hefði byggt á markaðslegum og viðskiptalegum forsendum og að hún hefði því ekki falið í sér ólögmætan ríkisstuðning.

Síðan fyrrgreind ákvörðun var tekin hefur ESA tekið til meðferðar aðra kvörtun frá Símanum gegn GR, dags. 26. október 2016, þess efnis að félagið njóti ólögmæts ríkisstuðnings í starfsemi sinni. Við rannsókn á þeirri kvörtun ákvað ESA að leggja til grundvallar að eftirlit PFS með fjárhagslegum aðskilnaði GR frá annarri starfsemi OR samstæðunnar samkvæmt 36. gr. fjarskiptalaga væri fullnægjandi trygging fyrir því að ekki væri um að ræða ólögmætan ríkisstuðning. Þetta var frumniðurstaða ESA, sbr. bréf dags. 13. mars 2018. Við nánari skoðun ESA á málinu var það þó niðurstaða stofnunarinnar að þar sem ekki hefði farið fram að öllu leyti endurheimt á ólögmætum ávinningi GR, en PFS hefur ekki samsvarandi lagaheimild til að beita slíku úrræði líkt og ESA, þyrfti að skoða betur hvort að einstök brot GR á 36. gr. fjarskiptalaga, samkvæmt tilteknum ákvörðunum PFS, fælu í sér ólögmætan ríkisstuðning, sbr. ákvörðun ESA frá 5. desember 2019.[15] Þetta mál er ennþá til skoðunar hjá ESA. Sú athugun ESA er eðlisólík fyrra kvörtunarmálinu, þar sem hún varðar einungis áætlaðan ávinning af tilteknum brotum GR á 36. gr. fjarskiptalaga, en ekki efnahag félagsins í heild sinni.

PFS fær ekki séð að sú staðhæfing Símans sé réttmæt að þar sem GR sé ríkisstyrkt fyrirtæki hlyti niðurstaða markaðsgreiningar PFS að vera sú að GR bæri að veita fjarskiptafyrirtækjum aðgang að svörtum ljósleiðara. PFS getur ekki lagt kvaðir á fyrirtæki sem ekki hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk. Ef Síminn á við að slíkt yrði niðurstaðan af hálfu ESA, þá hefur það ekki áhrif á markaðsgreiningu þessa, auk þess sem ESA hefur ekki komist að endanlegri niðurstöðu.

Þá hafnar PFS því alfarið að hafa sett fram rangar fullyrðingar um mál þetta „til að réttlæta kvaðir á rangan aðila“. Niðurstaða PFS, eftir ítarlega greiningu er sú að Míla njóti ennþá, eitt fyrirtækja, umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi heildsölumörkuðum hér á landi. Þá ítrekar PFS að endanleg niðurstaða liggur ekki fyrir hjá ESA. Fari svo að þessir afmörkuðu þættir sem ESA er að skoða nú gagnvart GR feli í sér ólögmætan ríkisstuðnings að einhverju leyti á eftir að koma í ljós hvað ESA hyggst gera í því sambandi. PFS getur ekki getið sér til um þá niðurstöðu.

10.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði

Míla vísaði til málsgreinar 1156 í frumdrögum PFS, þar sem fram kæmi að í kafla 8 hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að á markaði 3a ríkti ekki virk samkeppni og að Míla og raunar Símasamstæðan hefði umtalsverðan markaðsstyrk á markaðnum. Slík staða þýddi að Míla, sem hluti af Símasamstæðunni, hefði þann efnahagslega styrkleika á markaðnum að geta hindrað virka samkeppni og félagið gæti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Míla mótmælti ofangreindri niðurstöðu PFS að Míla gæti hindrað virka samkeppni á markaðinum sem algerlega órökstuddri sem byggði ekki á neinum raunverulegum tilvikum um slíka hegðun. Frá því að síðasta greining hefði farið fram þá hefðu keppinautar eins og

[15] https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/5196-College%20Decision%20086-19-COL%20-%20State%20Aid%20-%20Iceland%20-%20Gagnaveita%20Reykjavikur%20-%20non-confidential%20version.pdf

GR (38%) og Tengir (4%) náð verulegum fjölda viðskiptavina á sín bitastraumskerfi. Að horfa framhjá því yrði að teljast ómálefnaleg niðurstaða.

Afstaða PFS
PFS vísar til umfjöllunar um kafla 8 í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A) og sama kafla hér að framan varðandi markaðsstyrk Símasamstæðunnar. Um mjög ítarlega umfjöllun er að ræða, sem er ítarlega rökstudd, og því hafnar PFS því alfarið að um sé að ræða órökstudda og ómálefnalega niðurstöðu.

Eins og fram hefur komið telur PFS að ekki sé komin á virk samkeppni á viðkomandi mörkuðum þrátt fyrir að til staðar séu aðrir netrekendur en Míla á sumum svæðum landsins. PFS telur samkeppni ekki næga til þess að hún geti talist virk, en ekki er litið framhjá tilvist svæðisbundinna keppinauta. Tillit er tekið til þess með því að beita vægari kvöðum á þeim svæðum þar sem meiri samkeppni er talin vera fyrir hendi.

10.2.3 Lóðrétt samþætting og yfirfærsla markaðsstyrks

Míla benti á að í frummatinu virtist alfarið litið framhjá þeim skilyrðum sem Míla og Síminn undirgengust með ákvörðun SE nr. 6/2013, sbr. ákvörðun nr. 6/2015, sem einnig var ætlað að taka á sambærilegum meintum vandamálum vegna lóðréttrar samþættingar félaganna og markaðsstyrks sem PFS fjallar um, n.t.t. aðgangs að heildsölu og verðlagningu.

Þar hefði sú skylda verið lögð á Símann að reka ákveðna starfsemi, í grunninn rekstur grunnfjarskiptainnviða, í sérstöku dótturfélagi, þ.e. Mílu, ásamt því að tilgreindar skyldur hefðu verið settar sem miðuðu að því að tryggja jafnræði í viðskiptum á milli Mílu og keppinauta Símans annars vegar og Mílu og smásölu Símans hins vegar. Ákvarðanir þessar hefðu verið grundvallaðar á sátt milli SE og Símans og Mílu (og áður Skipta hf.). Nánar tiltekið, til þess að geta keppt á fjarskiptamarkaði (í smásölu) þyrftu keppinautar aðgang, að meira eða minna leyti, að grunnfjarskiptakerfinu. Þetta fyrirkomulag hefði skapað viðvarandi hættu á samkeppnishömlum og hagsmunaárekstrum, þ.á m. að smásala Símans nyti betri kjara, þjónustu eða gæða varðandi aðgang að grunnkerfinu heldur en keppinautarnir. Með sáttinni hefði verið gerður skýr og afgerandi aðskilnaður milli annars vegar grunnkerfa samstæðunnar og þjónustu við fjarskiptafyrirtæki sem tengdist þessum grunnkerfum, og hins vegar smásölustarfsemi Símans, og leitast við að tryggja að Síminn og keppinautar hans sætu við sama borð þegar kæmi að aðgangi að grunnfjarskiptakerfum og kaupum á fjarskiptaþjónustu á heildsölustigi.

Með síðari sameiningu Skipta hf. og Símans hefðu orðið breytingar á samstæðunni, þannig að í stað þess að Síminn og Míla væru systurfélög undir móðurfélaginu Skiptum, varð Míla dótturfélag Símans. Af þessum sökum hefði verið talið nauðsynlegt að gera breytingar á ákvörðun nr. 6/2013, sbr. ákvörðun nr. 6/2015. Sjálfstæði stjórnar Mílu gagnvart Símanum hefði verið styrkt. Þannig skyldu stjórnarmenn Mílu verða óháðir Símanum og tengdum félögum. Þó væri heimilt að minnihluti hinna óháðu stjórnarmanna Mílu sætu jafnframt í stjórn Símans, en um þátttöku þeirra í störfum stjórnar Mílu giltu strangar reglur. Þá hefði verið gerð krafa um fullan aðskilnað í húsnæði innan ákveðins aðlögunartíma og að heimildir Mílu til að leita stoðþjónustu til móðurfélags væru takmarkaðar frá fyrri sátt. Þá hefði sjálfstæði eftirlitsnefndar um jafnan aðgang að fjarskiptakerfum félaganna verið styrkt.

Með vísan til framangreindra sátta og þeirra skilyrða sem Míla og Síminn hefðu gengist undir gagnvart SE, fengi Míla ekki annað séð en að þegar hefði verið leyst a.m.k. úr hluta þeirra samkeppnisálitaefna sem PFS hefði áhyggjur af á heildsölustiginu. M.ö.o. væri „Símasamstæðunni“ ekki fært að nýta mögulegan meintan markaðsstyrk á heildsölustigi sem hefði ella getað falist í lóðréttri samþættingu félaganna, vegna fyrrnefndra sátta fyrirtækjanna við SE.

Í tengslum við framangreint lægi ekkert fyrir um að Míla hefði brotið gegn umræddri sátt. Þvert á móti mætti leggja til grundvallar að svo væri ekki. Þá væri ekki að sjá að PFS hefði þess utan tekið sérstaka afstöðu til þess hvort samkeppnislög væru fullnægjandi til að tryggja þá hagsmuni sem væru í húfi.

Afstaða PFS

PFS vill byrja á því að taka fram að þar sem markaðir 3a og 3b eru í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016 þá hefur þegar farið fram mat á því hvort samkeppnisreglur einar og sér dugi til þess að koma á virkri samkeppni. Niðurstaða framkvæmdastjórnar ESB og ESA er á þá leið að viðkomandi markaðir uppfylli almennt öll skilyrði til þess að þörf sé talin á að beita sértækum kvöðum skv. fjarskiptalögum til þess að stuðla að aukinni samkeppni. Engin atriði hafa verið greind sem skapað geta þessum mörkuðum hér á landi slíka sérstöðu að þetta eigi ekki við um þá.

Það er ekki rétt að PFS taki ekki tillit til sáttar Símasamstæðunnar í markaðsgreiningunni, enda er fjallað um hana á mörgum stöðum í greiningunni. Eins og rakið er í kaflanum um samkeppnisvandamál hafa sáttir samstæðunnar við SE og gildandi kvaðir skv. ákvörðun PFS frá 2014 um gildandi markaðsgreiningu á viðkomandi heildsölumörkuðum ekki komið í veg fyrir alla samkeppnishamlandi hegðun samstæðunnar. Þegar PFS metur hvort þörf sé á að beita kvöðum þá leggur stofnunin mat á það hvernig staðan gæti orðið ef kvaðir PFS giltu ekki.

Þá má geta þess að keppinautar Símasamstæðunnar hafa reglulega kvartað til SE frá því að upphafleg sátt var fyrst gerð árið 2013, og sakað samstæðuna um að hafa brotið gegn henni með ýmis konar háttsemi. Með ákvörðun SE nr. 25/2020, dags. 28. maí s.á., komst sú stofnun m.a. að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn tveimur nánar tilgreindum ákvæðum sáttarinnar og einu ákvæði er varðar bann við tiltekinni samtvinnun í annarri sátt sem Símasamstæðan gerði við SE þann 15. apríl 2015, auk þess sem SE hefur til meðferðar fleiri kvörtunarefni er beinast að meintu broti á fyrrgreindri sátt.

Með úrskurði nr. 1/2020, dags. 13. janúar 2021, staðfesti áfrýjunarnefnd samkeppnismála að Síminn hefði brotið gegn 3. gr. sáttarinnar frá 15. apríl 2015. Í umræddri grein segir:

> *„Símanum er óheimilt að gera það að skilyrði fyrir kaupum á fjarskiptaþjónustu sem fyrirtækið veitir að einhver þjónustu Skjásins skv. sátt þessari skuli fylgja með í kaupunum. Jafnframt er Símanum óheimlit að tvinna saman í sölu fjarskiptaþjónustu fyrirtækisins og þjónustu Skjásins gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna má til slíks skilyrðis.“*

Nefndin staðfesti með úrskurði sínum að Síminn hefði með sölu og markaðssetningu sjónvarpsrásarinnar Síminn Sport (Enski boltinn) í gegnum Heimilispakka Símans brotið gegn skilyrðum 3. gr. umræddrar sáttar. Að mati nefndarinnar hefði Síminn nýtt sér aðstöðu sína til

að stuðla að því að viðskiptavinir hans á einu sviði keyptu eða fengju þjónustu hans á öðru sviði, gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna mætti til skilyrðis um að kaupa þjónustuþættina saman. Með þeirri markaðssetningu Símans að gera sjónvarpsrásina Síminn Sport að hluta Heimilispakkans í gegnum efnisveituna Sjónvarp Símans Premium, og samhliða því hækka verð Heimilispakkans óverulega, yrði að telja að Síminn hefði sérstaklega leitað eftir því að fá þann hluta viðskiptavina sinna sem þegar hefðu keypt af honum fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu í gegnum fyrrgreinda þjónustuleið til að kaupa jafnframt aðgang að sjónvarpsrásinni með þeim sama hætti.

Taldi nefndin brot þetta alvarlegt, en háttsemi Símans hefði verið í andstöðu við ákvæði sáttar sem Símasamstæðan hefði sjálf undirgengist að hafa í heiðri í starfsemi sinni. Í þessu tilliti bæri að hafa í huga að þýðingarmikið væri að farið væri eftir skilyrðum sátta og leitast við að markmið þeirra næðu fram að ganga. Þá hefði Símanum ekki getað dulist að sala og markaðssetning félagsins á sjónvarpsrásinni Símanum Sport kynni að fara í bága við ákvæði sáttarinnar.

Eins og að ofan greinir taldi SE í ofangreindri ákvörðun sinni að Síminn hefði einnig brotið gegn tveimur nánar tilgreindum ákvæðum í sátt þeirri sem Símasamstæðan gerði við SE á árinu 2013 og uppfærð var á árinu 2015. Nánar tiltekið 19. gr., sem kveður á um að Síminn og Míla skuli tryggja að ólíkir þjónustuþættir séu nægjanlega aðgreindir í rekstri félaganna, þ.m.t. í verði, og 20. gr. sem kveður m.a. á um að Síminn skuli áfram tryggja að samningar félagsins við viðskiptavini á heimilismarkaði skuli ekki hafa að geyma lengri binditíma en einn mánuð og að ef viðskiptavinur ákvæði að færa viðskipti sín til annars fjarskiptafyrirtækis skyldi Síminn og Míla tryggja að þjónustuflutningurinn hefði ekki áhrif á önnur kjör viðskiptavinarins hjá Símanum.

Áfrýjunarnefnd tók undir með SE að ýmislegt benti til þess að Síminn hefði einnig brotið gegn umræddum ákvæðum en vísaði þeim liðum engu að síður frá og til nýrrar meðferðar hjá SE. Þar vísaði nefndin m.a. til þess að tilgangur ákvæðanna væri m.a. sá að koma í veg fyrir að Síminn og Míla beittu samtvinnun á þeim mörkuðum sem þau væru í markaðsráðandi stöðu á hverju sinni. Þetta yrði að skilja svo að það þyrfti að liggja fyrir mat á því hvort hlutaðeigandi fyrirtæki væru í markaðsráðandi stöðu á þeim mörkuðum sem um ræddi. Ekki yrði talið að fyrir lægi í málinu fullnægjandi rannsókn af hálfu SE á skilgreindum mörkuðum málsins né hvort Síminn væri í markaðsráðandi stöðu á þeim. Yrði því að telja að þessi þáttur málsins væri ekki að fullu upplýstur.

Áfrýjunarnefnd lækkaði þá sekt sem SE hafði lagt á Símann úr 500 milljónum í 200 milljónir.

SE er nú með til meðferðar fleiri mál er varða meint brot á bannákvæðum samkeppnislaga og meint brot á umræddri sátt og mun framkvæma greiningu og mat á því hvort Síminn sé enn þá í markaðsráðandi stöðu á viðeigandi mörkuðum. Þá ætti að koma í ljós hvort Síminn sé í slíkri stöðu þannig að umrædd meint brot teljist sönnuð. Í það minnsta hefur SE verið sammála því mati PFS, sem fram kemur í þeirri markaðsgreiningu sem hér er til umfjöllunar, um að Síminn sé að öllum líkindum í markaðsráðandi stöðu á smásölumarkaði fyrir internettengingar, eins og fram kemur í athugasemdum þeirrar stofnunar við samráð þau sem PFS hefur efnt til á vinnslutíma greiningarinnar.

Sáttir Símasamstæðunnar við SE taka ekki á öllum þeim þáttum sem kvaðir af hálfu PFS gera og er að mati PFS nauðsynlegt að kvaðir skv. fjarskiptalögum gildi á viðkomandi mörkuðum til viðbótar við þær skyldur sem undirgengist var með sáttinni.

Til þess að skýra þetta atriði betur mun PFS bæta við kafla í markaðsgreiningunni þar sem gerð er nákvæm grein fyrir skyldum samkvæmt gildandi sáttum, einkum þeim sem fram koma í ákvörðun SE 6/2015, og þær bornar saman við kvaðir sem PFS hyggst leggja á eða viðhalda.

Míla vísaði til málsgreinar 1161, þar sem fram kæmi að fyrirtæki sem hefði umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði gæti haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem væru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum, um aðgang að heildsöluþjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir. Slík hegðun gæti falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur væri veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna mætti við synjun. PFS teldi að Míla gæti haft tækifæri og hvata til að synja samkeppnisaðilum Símans um aðgang á markaði 3a í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylduðu fyrirtækið til þess að veita aðgang.

Míla sagði að það hefði engan tilgang fyrir Mílu að hafna fjarskiptafyrirtækjum um aðgang að markaði 3a. Fjarskiptafyrirtæki hefðu annan valkost og myndu þá snúa sér þangað. Einnig tryggðu kvaðir í sátt við SE þetta.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála þessu mati Mílu. Almennt er talið að lóðrétt samþætt fyrirtæki geti haft tilhneigingu til þess að synja samkeppnisaðilum um aðgang að heildsöluaðföngum. Hvað varðar stöðu Mílu þá verður að hafa það í huga að víða á landinu er ekki um aðra valkosti að ræða en heildsöluþjónustu Mílu. Jafnvel á þeim svæðum þar sem annað aðgangsnet er til staðar þá er alls ekki tryggt að samkeppni sé virk á heildsölustiginu þar sem um er að ræða fákeppni. Önnur fyrirtæki sem ekki hafa verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk eru ekki skyldug til þess að veita aðgang á markaði 3a og stærsti keppinautur Mílu, þ.e. GR, veitir almennt ekki aðgang að heimtaugum á markaði 3a, en býður viðskiptavinum sínum aðgang að bitastraumsþjónustu á markaði 3b. Þar með hafa fyrirtæki sem vilja starfrækja sína eigin bitastraumsþjónustu í mörgum tilfellum ekki aðra valkosti en net Mílu.

Varðandi kvaðir í sátt við SE vísast til svars við athugasemd Mílu hér að framan.

Míla vísaði til málsgreinar 1162, þar sem fram kæmi að til þess að synjun um aðgang skapaði verulegt samkeppnisvandamál þyrftu almennt að vera til staðar þær aðstæður að samkeppnisaðilar á fráliggjandi mörkuðum hefðu ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt gætu sambærilegan aðgang á sambærilegum kjörum. Þó að hér á landi hefðu verið byggð upp ljósleiðaranet af öðrum en Mílu þá væru þau ekki landsdekkandi og á mörgum stöðum þyrftu smásöluaðilar að reiða sig á heildsöluþjónustu Mílu. Einnig bæri að hafa í huga að ennþá væru rúm 40% internettenginga hér á landi á koparneti sem eingöngu væru í boði hjá Mílu. Míla hefði einnig tekið við rekstri eða keypt mörg þeirra staðbundnu ljósleiðaraneta sem byggð hefðu verið upp í dreifbýli með stuðningi fjarskiptasjóðs. Synjun Mílu um aðgang að tengingum á markaði 3a gæti því haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppni á fráliggjandi

mörkuðum, sér í lagi ef rekstrargrundvöllur samkeppnisaðila á umræddum markaði væri ekki tryggður sökum formgerðar markaðarins og/eða hegðunar Símasamstæðunnar.

Míla sagði að það væri ekki nauðsynlegt að netin væru „landsdekkandi“, þar sem þetta ætti að snúa að neytendum á hverjum stað og á ýmsum svæðum væri val um tvo netrekendur. Það skipti engu máli fyrir neytendur hvort Míla byði þjónustu um allt land eða ekki. Neytendur væru bara með sína tengingu á einum stað og skipti ekki máli hvort sá sem byði þeim þjónustu væri á fleiri stöðum að bjóða þjónustu, enda þekktist það víða að net væru staðbundin.

Hér væri PFS ennfremur með gamlar tölur, þ.e. rétt tala væri að um 35% internettenginga á Íslandi væru yfir kopar. Þessi tala hefði lækkað úr um 100% fyrir um 10-13 árum. Þessi þróun myndi halda áfram á líftíma greiningar og internettengingar yfir kopar yrðu orðnar mjög fáar eftir um 5 ár ef þessi þróun héldi áfram.

Þá styddust aðeins um 20% af internettengingum ekki við ljósleiðara í dag og yrðu aðeins um 10% eftir 1-2 ár ef uppbyggingaráform samkeppnisaðila Mílu gengju eftir. Með samkeppnisþrýstingi frá staðgönguvörum eins og 5G þá væri enginn möguleiki fyrir Mílu að verðleggja þessar tengingar án tillits til markaðarins. Einnig væri Míla heildsölufyrirtæki sem fengi tekjur sínar frá fjarskiptafélögum og væri þegar með miklar kvaðir frá samkeppnisyfirvöldum um að veita aðgang að kerfum sínum á jafnræðisgrunni. Það hefði því engin áhrif þó að PFS myndi ekki leggja allar kvaðir á fyrirtækið svo sem jafnaðarverð á kopar og ljósleiðara.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan svarað athugasemd er varðar ofangreinda málsgrein 1162 í frumdrögunum og vísast til þess.

PFS er ekki sammála um að umrædd málsgrein snúi að neytendum með beinum hætti, enda varðar hún lýsingu á samkeppnisvandamáli er snýr að mögulegri synjun Mílu á heildsöluaðgangi á viðkomandi heildsölumarkaði. Samskonar málsgrein er svo að finna í kafla 11 í frumdrögunum að því er varðar markað 3b.

Í umræddri málsgrein kom fram að rúm 40% internettenginga væru ennþá um kopar hér á landi, en Míla segir að þær séu 35%. Hið rétta er að um 36% internettenginga hefðu verið um kopar í árslok 2020, en PFS hafði miðað við árslok 2019, sem voru nýjustu fyrirliggjandi tölurnar þegar frumdrögin fóru í samráð í lok apríl 2020. PFS mun uppfæra tölur í umræddri málsgrein. Ýmislegt bendir til þess að hægt hafi á þessari þróun á síðustu mánuðum og reiknar PFS með því að í lok árs 2023 verði ennþá töluvert hlutfall internettengingar um kopar, eins og nánari grein er gerð fyrir í kafla 3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), en ljóst er að tengingum um ljósleiðara mun áfram fjölga á líftíma greiningarinnar. PFS minnir á að Míla hefur síðustu ár staðið fyrir hraðri og umfangsmikilli ljósleiðaraútbreiðslu og gögn frá fjarskiptafélögunum sýna að Míla mun standa fyrir mestu útbreiðslunni á líftíma greiningarinnar og verulega mun draga saman milli útbreiðsluhlutfalls ljósleiðaranets Mílu annars vegar og ljósleiðaraneta keppinauta félagsins hins vegar á líftímanum.

Míla nefnir að aðeins um 20% af heimilum og fyrirtækjum landsins hefðu ekki haft kost á internettengingum um ljósleiðara sumarið 2020 og að þetta hlutfall yrði komið í um 10% eftir 1-2 ár ef uppbyggingaráform keppinauta Mílu gengju eftir. Hið rétta er að 83% heimila og

fyrirtækja áttu kost á internettengingu um ljósleiðara í árslok 2020. PFS hefur ennfremur hér að framan fjallað um að ljósleiðaraútbreiðsluáform keppinauta Mílu voru ofmetin í upplýsingum sem PFS byggði á í frumdrögum sínum. PFS á því ekki von á að þetta hlutfall verði komið í 10% fyrr en undir lok líftíma greiningarinnar sem miðast við árslok 2023. PFS minnir enn og aftur á að Míla mun standa fyrir mestu útbreiðslunni á tímabilinu.

PFS hefur í köflum 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í sömu köflum hér að framan rökstutt ítarlega þá afstöðu sína að 5G sé ekki staðgönguvara kopars- og ljósleiðara á viðkomandi heildsölumörkuðum og verði það að öllum líkindum ekki á líftíma greiningarinnar. Vísast til þess.

Þá hefur PFS ítarlega rökstutt í köflum 8 og 9 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í sömu köflum hér að framan að Míla sé ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum og gæti því hagað sér að verulegu leyti án þess að þurfa að taka tillit til keppinauta sinna ef ekki væri fyrir viðeigandi kvaðir. Vísast til þess.

Að lokum tekur Míla það fram að það myndi engin áhrif hafa þó að PFS myndi ekki leggja allar kvaðir á Mílu, svo sem jafnaðarverð á kopar og ljósleiðara félagsins. PFS telur enn þörf á að kveða á um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár fyrir koparheimtaugar Mílu, en minnir á að stofnunin hefur í kjölfar auka samráðs haustið 2020 ákveðið að leggja ekki slíka kvöð á ljósleiðaranet félagsins en mæla þess í stað fyrir um ERT kvöð á Símasamstæðuna.

Míla vísaði til málsgreinar 1163, þar sem fram kæmi að yfirfærsla markaðsstyrks með verðlagningu gæti tekið á sig ýmsar myndir, s.s. mismunun í verðlagningu, víxlniðurgreiðslur og skaðlega undirverðlagningu. Tilgangurinn með slíkri hegðun gæti verið að auka kostnað samkeppnisaðila, draga úr veltu þeirra og setja þá í þrönga stöðu með því að hafa lítinn mun á verði á viðkomandi heildsölumarkaði annars vegar og á fráliggjandi mörkuðum hins vegar.

Míla sagði að þetta virtist ekki vera staðan hér á landi. T.d. virtust fjarskiptafyrirtæki bjóða þjónustu sína á sama verði um land allt.

Afstaða PFS

PFS er í þessari málsgrein að lýsa mögulegri hegðun markaðsráðandi aðila þar sem ekki eru til staðar kvaðir. Varðandi mismunun í verðlagningu er verið að vísa til þess að markaðsráðandi aðili mismuni viðskiptavinum sínum í verði þannig að tengd félög eða eigin deildir njóti hagstæðari heildsölukjara en ytri aðilar. Hér er ekki verið að vísa til þess hvort fjarskiptafyrirtæki kjósi að bjóða mismunandi smásöluverð í þéttbýli eða dreifbýli en það er rétt hjá Mílu að það sé raunin að fjarskiptafyrirtæki bjóði þjónustu sína á sama verði um land allt sem styður einmitt þá niðurstöðu PFS að um einn landfræðilegan markað sé að ræða hér á landi.

Míla vísaði til málsgreinar 1164, þar sem fram kæmi að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gæti haft hvata til að selja heildsöluþjónustu sína á mismunandi verði eftir því hvaða kaupandi ætti í hlut. T.d. gæti fyrirtækið selt smásöluhluta sínum þjónustuna á lægra verði en öðrum kaupendum. Þetta gæti leitt til þess að kostnaður samkeppnisaðila yrði hærri og gert þeim þannig erfitt fyrir í samkeppni. Þetta gæti leitt til þess að of lítill munur yrði á

heildsölu og smásöluverði sem gæti gert samkeppnisaðilum ómögulegt að reka starfsemi sína með hagnaði og gæti á endanum hrakið þá af markaðnum.

Míla sagði að sáttin tæki á þessu gagnvart Símanum og Mílu. Auk þess væru kvaðir á Mílu um að veita sömu þjónustu á sama verði. GR ætti að vera með sömu kvaðir en fyrirtækið væri með óopinbera verðskrá og gæti því mismunað viðskiptavinum sínum þrátt fyrir að vera með yfir 60% markaðshlutdeild í Reykjavík og Seltjarnarnesi, þar sem um 40% íbúa byggju, og eitthvað rétt um 50% líklega á höfuðborgarsvæðinu, þar sem hátt í 65% landsmanna byggju.

Afstaða PFS
PFS er í þessari málsgrein að lýsa mögulegri hegðun markaðsráðandi aðila þar sem ekki eru til staðar kvaðir. Eins og fram hefur komið er það niðurstaða PFS að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og m.a. vegna þessara atriða hafa verið lagðar kvaðir á Mílu sem PFS hyggst viðhalda að mestu leyti. Þá hefur það einnig komið fram að það er ekki niðurstaða PFS að GR sé með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og því eru ekki lagðar kvaðir á það fyrirtæki.

PFS hefur hér fyrr í kafla 10.2 rökstutt hvers vegna umrædd sátt Símasamstæðunnar og SE geti ekki leitt til þess að Míla teljist ekki lengur með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum og að kvaðir á Mílu séu orðnar óþarfar. Þar að auki má geta þess að PFS hefur enga tryggingu fyrir því hve lengi umrædd sátt muni gilda, en Símasamstæðan hefur sótt það hart á síðustu árum að fá hana fellda brott eða að henni verði breytt.

Þá ofmetur Míla markaðshlutdeild GR, hvort sem það er í Reykjavík eða á höfuðborgarsvæðinu öllu. Hið rétta er að markaðshlutdeild GR var [...]% á höfuðborgarsvæðinu í árslok 2020 og [...]% á starfssvæði GR á viðkomandi markaði. Réttara væri að miða við markaðshlutdeild GR á öllu starfssvæði félagsins. PFS minnir þó á að niðurstaða stofnunarinnar var sú að ekki væri tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, heldur aðeins að kveða á um mismunandi kvaðir.

Míla vísaði til málsgreinar 1165, þar sem fram kæmi að mismunandi verð gætu í sumum tilvikum átt rétt á sér, s.s. ef kostnaður við að veita þjónustuna væri sannanlega mismunandi eða ef veittur væri magnafsláttur. Ef magnafsláttur væri hins vegar miðaður við magn viðskipta sem aðeins gæti átt við smásöluhluta fyrirtækisins sjálfs þá benti það til þess að um samkeppnishamlandi aðgerð væri að ræða. PFS teldi að ef ekki væri beitt viðeigandi kvöðum þá hefði Míla tækifæri og hvata til að mismuna samkeppnisaðilum á fráliggjandi mörkuðum í verðlagningu.

Míla benti á að GR væri að mismuna viðskiptavinum sínum í verðlagningu, t.d. með afsláttarsamningum, bindisamningum og óopinberri verðskrá.

Afstaða PFS
PFS bendir á að kvaðir hvíla ekki á GR um jafnræði og/eða gagnsæi enda er stofnuninni ekki heimilt að leggja slíkar kvaðir á fyrirtæki nema að undangenginni markaðsgreiningu þar sem niðurstaðan er að viðkomandi fyrirtæki sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Auk þess er GR ekki lóðrétt samþætt fyrirtæki eins og Símasamstæðan sem býður upp á ýmsa fjarskiptaþjónustu í smásölu. PFS er ekki kunnugt um að afslættir eða aðrir þættir

í verðskrá GR stuðli að því að eitt fjarskiptafyrirtæki frekar en annað fái betri kjör þegar um sams konar viðskipti er að ræða.

Tengir vísaði einnig til ofangreindrar málsgreinar 1165. Tengir lagði áherslu á mikilvægi þessarar málsgreinar, þ.e. að vísbendingar væru um að Símasamstæðan héldi verðum niðri eða stundandi jafnvel niðurgreiðslur/undirverðlagningu á mörkuðum 3a og 3b og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda.

Afstaða PFS
Í umræddri málsgrein er verið að fjalla almennt um hvernig fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geta nýtt sér lóðrétta samþættingu. Hvað varðar hugsanlega undirverðlagningu þá vísar PFS í svör vegna athugasemda um kafla 10.2.5 hér að neðan.

Nova vísaði til kafla 10.2.3.2 er fjallar um verðlagningu, og væri undirkafli kafla 10.2.3 er fjallaði um lóðrétta samþættingu og yfirfærslu markaðsstyrks. Að mati Nova væri mikil hætta á að á markaði væru í gangi víxlniðurgreiðslur í ýmiskonar formi. Þannig sætti t.d. furðu hversu ákaft Síminn gæti boðið frítilboð til margra mánaða sem og hversu miklu hærri álagning Símans virtist vera (og þyrfti að vera) á aðgangsgjaldi (þar sem þjónustan væri alltaf keypt af Mílu) miðað við annarra, sem t.d. keyptu aðgangsþjónustu af GR eða Tengi. GR og Tengir byðu í flestum tilvikum umtalsvert hærra heildsöluverð en samt sem áður væri smásöluverð Símans nær alltaf hæst í samanburði við aðra.

Afstaða PFS
Eins og fram hefur komið ákvað PFS að falla frá kvöð um kostnaðargreind heildsöluverð fyrir ljósleiðaraheimtaugar og bitastraumsþjónustu sem byggir á ljósleiðaraheimtaugum og leggja í staðinn ERT kvöð á Símasamstæðuna hvað varðar þjónustu sem byggir á ljósleiðaraheimtaugum. PFS telur að ERT kvöð komi til með að tryggja að ekki verði verðþrýstingur á milli heildsöluverða ljósleiðaraþjónustu Mílu og smásöluþjónustu Símans sem byggir á ljósleiðaraheimtaugum. Slík kvöð ætti að koma sér til góða fyrir fjarskiptafélög í samkeppni við Símann í smásölu og jafna aðstöðu fyrirtækjanna á þessum markaði. Verður þetta nánar rökstutt í viðauka C og í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Álagning Símans á aðgangsgjaldi Mílu (línugjald Símans) er nú til skoðunar hjá SE og beðið er niðurstöðu í því máli. Ennfremur er SE með til meðferðar mál er varðar frítilboð Símans á Heimilispakkanum og Sjónvarpi Símans Premium.

Míla vísaði til málsgreinar 1174, þar sem fram kæmi að vandamál sem tengdust upplýsingaskiptum milli fyrirtækja gætu í fyrsta lagi verið á þann veg að heildsöluhluti lóðrétt samþætts fyrirtækis veitti smásöludeildum sínum betri upplýsingar og fyrr en samkeppnisaðilar væru upplýstir, t.d. varðandi uppbyggingaráform og uppfærslur tæknibúnaðar. Þetta gæti leitt til þess að samkeppnisaðilar yrðu seinir að bregðast við breytingum og misstu af tækifæri til að ná í eða halda viðskiptavinum sem hefðu áhuga á að kaupa nýjustu þjónustulausnir á markaðnum. Ennfremur gæti meðferð lóðrétt samþætts fyrirtækis á upplýsingum frá keppinautum skapað samkeppnisvandamál. Við gerð heildsölusamninga móttæki heildsali ýmsar upplýsingar varðandi starfsemi

heildsölukaupenda, áform þeirra og áætlanir um notendafjölda. Lóðrétt samþætt fyrirtæki gætu haft hvata til að miðla slíkum upplýsingum með einhverjum hætti til smásöludeilda sinna, sem gæti gert þeim auðveldara að vinna gegn samkeppni.

Míla benti á að sátt Símasamstæðunnar við SE kæmi í veg fyrir þetta.

Afstaða PFS
Umrædd málsgrein er í almennum kafla í frumdrögunum er lýsir samkeppnisvandamálum er upp kunna að koma ef ekki væri til staðar kvaðir á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. PFS hefur hér að framan rökstutt hvers vegna stofnunin lítur ekki svo á að umrædd sátt Símasamstæðunnar og SE sé fullnægjandi til að koma í veg fyrir möguleg samkeppnisvandamál. PFS hefur engar tryggingu fyrir því að sátt þessi muni gilda eða ekki taka breytingum á líftíma greiningarinnar, enda hefur Símasamstæðan ítrekað reynt að fá sáttina fellda niður eða henni breytt.

10.2.4 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði

Tengir vísaði til málsgreinar 1180, þar sem fram kæmi að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gæti leitast við að gera þeim fyrirtækjum sem störfuðu í samkeppni við það á viðkomandi heildsölumarkaði og fráliggjandi heildsölumörkuðum, t.d. á markaði 3b og markaði 4, erfitt fyrir eða jafnvel bolað þeim af markaði. Ef viðeigandi kvaðir væru ekki til staðar væri hætta á að slíkt fyrirtæki gæti t.d. hagað verðlagningu til skemmri tíma litið þannig að önnur starfandi fyrirtæki ættu erfitt með að keppa við það, þannig að smásalar á fráliggjandi smásölumarkaði færðu viðskipti sín yfir á kerfi hins markaðsráðandi aðila. Þannig gæti slíkt markaðsráðandi fyrirtæki m.a. tekið inn óeðlilegan hagnað á smásölustiginu til að niðurgreiða þjónustu á viðkomandi markaði og/eða fráliggjandi heildsölumörkuðum. Ljóst væri að aðilar á borð við GR og Tengir hefðu ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færðu ekki viðskipti sín yfir á net Mílu og Míla hefði tryggingu fyrir því að Síminn, sem langstærsti smásali landsins, færði viðskipti sín ekki yfir til GR og/eða Tengis. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði, sem umræddir aðilar ættu erfitt með eða væri ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á fjarskiptamörkuðum. Kaupendastyrkur þjónustuveitenda gagnvart GR og Tengir væri því mun meiri en kaupendastyrkur Símans gagnvart Mílu vegna hinnar lóðréttu samþættingar Símasamstæðunnar.

Tengir lagði áherslu á mikilvægi þessarar málsgreinar, þar sem vísbendingar væru um að Símasamstæðan héldi verðum niðri eða stundandi jafnvel niðurgreiðslur/undirverðlagningu á mörkuðum 3a og 3b og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda.

Afstaða PFS
PFS vísar til umfjöllunar um undirverðlagningu í svari við næstu athugasemd hér að neðan. Það getur verið hagur fyrir aðila með umtalsverða markaðsstöðu eins og Símasamstæðuna að undirverðleggja tímabundið ákveðna þjónustu til að auka eða viðhalda sinni stöðu þegar slíkur aðili hefur tækifæri til að bæta sér upp undirverðlagninguna í ljósi stöðu sinnar sem lóðrétt samþætt fyrirtæki. PFS hefur hins vegar ekki kostnaðargreint þessa þjónustuþætti Mílu

og því getur PFS ekki sagt til um það með nægilegri vissu hvort að um undirverðlagningu sé að ræða eða ekki.

10.2.5 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3a hér á landi

Tengir vísaði til málsgreinar 1187, þar sem fram kæmi að síðan síðasta greining hefði verið birt á árinu 2014 hefði GR aukið fjárfestingar sínar í ljósleiðaraneti. Þessi uppbygging GR hefði þó ekki orðið til þess að Síminn hefði talið sig knúinn til að lækka verð í smásölu á starfssvæði GR. Vísbendingar væru um að Símasamstæðan héldi verðum niðri eða stundaði jafnvel niðurgreiðslur á viðkomandi markaði og heildsölumarkaði 3b með mikilli álagningu og þar með hagnaði af línugjaldi á smásölustiginu í tengslum við heimilistengingar og tiltekinni háttsemi í tengslum við fyrirtækjatengingar, og þrengdi því verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda eins og GR og Tengi. GR og Tengir væru ekki lóðrétt starfandi fyrirtæki og ættu því ekki kost á að svara slíkri hegðun Símasamstæðunnar.

Þá vísaði Tengir til málsgreinar 1224, þar sem fram kæmi að Tengir væri sammála sjónarmiðum GR í meginatriðum og teldi að framlegð Símans vegna línugjalds væri óeðlilega mikil og spurning væri hvort Símasamstæðan væri að nýta stærð sína og halda aftur af vexti Tengis á starfssvæði þess félags með óeðlilega lágum heildsölugjöldum Mílu og kæmist þannig upp með að fara í framkvæmdir, t.d. á Akureyri, án þess að markaðslegar forsendur væru til staðar.

Ennfremur vísaði Tengir til málsgreinar 1232, þar sem fram kæmi að PFS teldi ekki útilokað að línugjald Símans hefði hækkað á undanförnum árum og a.m.k. að hluta til verið notað til að styðja við umfangsmikla og kostnaðarsama ljósleiðarauppbyggingu Mílu. Þá væri ljóst að Símasamstæðan byggi að því að eiga möguleika á að beita lóðréttri samþættingu sinni á hátt sem önnur fjarskiptafyrirtæki hér á landi ættu ekki kost á. Auk þess væri slíkur hvati fyrir hendi þótt ekki yrði skorið út því hér hvort slík misnotkun hefði átt sér stað. Víxlverkun í verðlagningu milli heildsölu- og smásölu væri meðal áhættuþátta fyrir samkeppni við slíkar aðstæður.

Tengir legði áherslu á mikilvægi þessara málsgreina, þ.e. að vísbendingar væru til staðar um að Símasamstæðan héldi verðum niðri eða stundandi jafnvel niðurgreiðslur og/eða undirverðlagningu á mörkuðum 3a og 3b og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda.

Afstaða PFS
PFS stendur við þá umfjöllun sem fram kemur í ofangreindum málsgreinum 1187, 1224 og 1232 í frumdrögunum.

PFS vísar til umfjöllunar sinnar um heildsöluverð Mílu vegna athugasemdar við málsgrein 537 í kafla 6.5.5 hér að framan, en þar er birt tafla sem sýnir breytingar á verði Mílu frá ágúst 2013 fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaug og aðgangsleið 1. Til að skoða þróun verða Mílu fyrir ljósleiðaraþjónustu sína telur PFS rétt að horfa til verða til fjarskiptafyrirtækja þegar ljósleiðaraheimtaug er afhent í aðgangsleið 1. Vegna GPON högunar Mílu eru ljósleiðaraheimtaugar fyrirtækisins í langflestum tilvikum afhentar fjarskiptafyrirtækjum í

aðgangsleið 1, en einungis [...][16] ljósleiðaraheimtaugar Mílu eru seldar án bitastraums, eða algjörlega hverfandi hluti.

Þá vekur það athygli PFS að engin hækkun var á verði þessarar þjónustu Mílu frá 1. júní 2017 til 1. september 2020 eða í rúm þrjú ár. Þess má geta í þessu sambandi að skipulögð ljósleiðaravæðing Mílu hófst ekki að nokkru ráði fyrr en á árinu 2016 og það var ekki fyrr en á fyrri hluta 2017 sem útleigðar ljósleiðaraheimtaugar Mílu fóru yfir [...], en þær voru komnar í um [...] í árslok 2020 og fara því hratt fjölgandi. Hækkun á mánaðargjaldi Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar ásamt aðgangsleið 1 á tímabilinu 1. júní 2017 til 1. september 2020 var 7,7% á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri en 4,6% á landsbyggðinni. Á sama tíma hækkaði vísitala byggingaverðs um 12,5%. Ef horft er á þetta tímabil má sjá að verð Mílu fyrir aðgang að ljósleiðara með bitastraumi afhent í aðgangsleið 1 er ekki að hækka til samræmis við hækkun vísitölu og því er um raunlækkun að ræða.

Þá hafa verð hjá GR og Tengi hækkað meira á þessu tímabili en verð hjá Mílu eins og sést á eftirfarandi mynd sem sýnir mánaðarverð ljósleiðaraheimtauga Tengis, GR og Mílu. Myndin sýnir einnig verð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaug með aðgangsleið 1, en verð GR fyrir internet sem innheimt er til fjarskiptafyrirtækja hefur [...].

[16] Miðað við upplýsingar frá Mílu í desember 2020.

Þessi verðstefna Mílu getur gefið til kynna undirverðlagningu hjá félaginu og hafa GR og Tengir bent á að svo gæti verið, en þau fyrirtæki eru mjög meðvituð um kostnað við útbreiðslu ljósleiðaraneta. PFS hefur hins vegar ekki kostnaðargreint þessa þjónustuþætti Mílu og því getur PFS ekki sagt til um það með nægilegri vissu hvort að um undirverðlagningu sé að ræða eða ekki. Það getur verið hagur fyrir Símasamstæðuna að undirverðleggja tímabundið ákveðna þjónustu til bæta samkeppnisstöðu sína enn frekar, í ljósi hraðvaxandi ljósleiðaraútbreiðslu félagsins. Samstæðan hefur tækifæri að bæta sér upp slíka mögulega undirverðlagningu, eins og margt bendir til að Símasamstæðan geri með hárri álagningu Símans á línugjöld, í ljósi stöðu sinnar sem lóðrétt samþætt fyrirtæki.

Í frumdrögum PFS kemur fram að verðmunur línugjalds Símans og heildsöluverð heimtaugaaðgangs hefði undanfarin ár oft á tíðum reynst verulegur. Ennfremur að ljóst væri að álagning Símans á heildsöluverð koparheimtauga með línugjaldi undanfarin ár hlypi á tugum prósenta og allt upp í rúmlega 100%, en álagning væri eitthvað minni í tilviki ljósleiðaraheimtauga en nokkuð rífleg þó. Munur í heildsöluverðum er því ekki að

endurspeglast í smásöluverðum fjarskiptafyrirtækja eftir svæðum. Miðað við heildsölu- og smásöluverð innan Símasamstæðunnar og fjölda notenda mætti gróflega áætla að álagning Símans í línugjaldi hlypi á milljörðum króna á síðustu árum.

Í athugasemdum SE við auka samráð það sem PFS efndi til þann 30. október 2020, dags. 27. nóvember s.á., kom m.a. fram að SE gæti tekið undir ályktun PFS varðandi ríflega álagningu í línugjaldi Símans og jákvæða afkomu línugjalds. Líkt og fram kæmi í frumdrögum PFS stæði yfir rannsókn hjá SE vegna álagningar og innheimtu Símans á línugjaldi vegna endursölu á heimtaugum, í kjölfar kvartana GR. Vegna rannsóknarinnar hefði SE aflað ítarlegra upplýsinga og gagna frá Símanum. Samkvæmt afhentum fjárhagsupplýsingum hefði hagnaðar Símans af línugjaldi fyrir skatta verið [...] árið 2015, [...] árið 2016, [...] árið 2017, [...] árið 2018 og [...] árið 2019, samtals jákvæð afkoma sem næmi [...] kr. Álagningin í línugjaldi Símans hefði verið á bilinu [...]%, en [...].

Þá kom fram í ofangreindum athugasemdum SE að þótt línugjöld væru óumflýjanlegur hluti þess að endanotandi hefði virka tengingu, sbr. frumdrög PFS, og þótt að einhverju leyti væri fjallað um verðþróun aðgangsgjalda í markaðsgreiningu PFS, þá bentu ofangreind atriði til þess að aðgangsgjöld hefðu ekki lengur þann eina tilgang eða þann megintilgang að dekka heildsölukostnað aðgangsnets sem lægi til grundvallar internetþjónustu. Einnig má á það benda að það er ekkert í umhverfi smásölu fjarskiptaþjónustu sem beinlínis krefst þess að innheimt sé sérstakt línugjald. Smásalar fjarskiptaþjónustu geta vel tekið þann kostnað sem til fellur við aðföng þjónustunnar, heimtaugaleiguna og bitastraumsaðgang, og endurheimt innan smásöluverðs hverrar þjónustu. Það gerði Síminn sem og allir aðrir aðilar á markaði lengi vel. Með því að búa til línugjald sem sérstakan gjaldalið í smásölu er hluti þessa kostnaðar tekinn út fyrir sviga og mögulegt að lækka á móti auglýst verð þeirrar þjónustu sem veitt er yfir línuna. Tilgangur og eðli línugjalds má telja óskýrt í huga neytenda, enda hefur fjarskiptafyrirtækjum reynst auðvelt að hækka það smátt og smátt, en hækka ekki eða sjaldnar eða minna hin auglýstu verð internetþjónustu og heimasíma.

Ennfremur kom fram í ofangreindum athugasemdum SE að fram kæmi í auka samráðsskjali PFS að stofnunin hefði ekki sannanir fyrir því að verðlagning væri undir kostnaði, og mál sem vörðuðu skaðlega undirverðlagningu ættu fremur að vera á borði SE. Benti SE á að væri heildsöluverð á viðkomandi markaði mögulega undir kostnaði þá þyrfti PFS að taka mið af því í markaðsgreiningu sinni og álögðum kvöðum á viðkomandi markaði, því á móti virtist markaðsbrestur vera vegna umrædds línugjalds á smásölumarkaði, þar sem verðlagning línugjalds kynni að vera óhófleg. SE tæki fram í þessu samhengi að þótt meint undirverðlagning hefði aðeins verið ein af nokkrum ástæðum fyrir því að þörf væri á álagningu verðkvaðar vegna ljósleiðara Mílu, þá þyrfti PFS ekki að sýna fram á skaðlega undirverðlagningu til þess að leggja eftirlitskvaðir með kostnaðargreindum heildsöluverðum á grundvelli 32. gr. fjarskiptalaga. Nægilegt væri að markaðsgreining PFS „gæfi til kynna“ að skortur á virkri samkeppni hefði í för með sér að viðkomandi fyrirtæki krefðist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur væri á heilsölu- og smásöluverði.

Að lokum tók SE fram að rétt væri að SE gæti tekið meinta skaðlega undirverðlagningu Mílu til rannsóknar í ljósi bannreglna samkeppnislaga, en eftirlitið fengi ekki séð hvaða áhrif það hefði fyrir markaðsgreiningu PFS og mögulega eftirlitskvöð fyrir kostnaðargreinda

heildsölugjaldskrá. Þótt markaðsgreining fjarskiptalaga og evrópskur samkeppnisréttur væru í ákveðnum tengslum væri inntak 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga annað en inntak 11. gr. samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Með öðrum orðum kynni skortur á samkeppni, sem og geta, hvatar og fyrri háttsemi fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk að gefa tilefni til þess að leggja á eftirlitskvöð á grundvelli 32. gr. fjarskiptalaga með kostnaðargreindum heildsöluverðum, en sömu aðstæður eða háttsemi gæti samtímis verið lögmæt í skilningi 11. gr. samkeppnislaga.

PFS mun svara framangreindum athugasemdum SE og fleirum til nánar í viðauka C sem fjallar um framangreint auka samráð. Að mati PFS styður ofangreind umfjöllun SE þó þá niðurstöðu PFS að þörf sé á því að beita inngripi í formi kvaða af hálfu PFS vegna verðlagningar Símasamstæðunnar. Eins og fram kemur í máli SE var afkoma Símans af línugjaldi jákvæð um [...] milljarða kr. á árunum 2015 til 2019 og má áætla að hún hafi verið [...] milljarðar kr. þegar árið 2020 bætist við. Eru þetta verulegir fjármunir, sem ljóst er að keppinautar Símasamstæðunnar geta annað hvort ekki notið eða þá í mun minna mæli, sökum þess að þeir eru ekki lóðrétt samþættir að þessu leyti. PFS er ennfremur sammála þeirri lýsingu SE á samspili 32. gr. fjarskiptalaga og 11. gr. samkeppnislaga sem fram kemur í máli SE hér að ofan.

Að lokum má geta þess að PFS ákvað í kjölfar samráðs um frumdrögin að falla frá kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðara og kveða þess í stað á um ERT kvöð af ástæðum sem raktar hafa verið hér fyrr í þessu skjali og nánari grein verður gerð fyrir hér síðar þegar fjallað verður um athugasemdir er tengjast kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Þá er vísað í auka samráð er PFS efndi til þann 30. október 2020 varðandi rökin fyrir þessari breytingu á áformum stofnunarinnar sem og viðauka C sem fjallar um niðurstöður úr því samráði. PFS hefur því endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS telur að umrædd ERT kvöð ætti að vera fullnægjandi inngrip í verðlagningu Símasamstæðunnar, út gildistíma greiningar þessarar a.m.k. Kvaðir um að veita aðgang, jafnræði og gagnsæi gilda áfram á Mílu hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar.

Tengir staðfesti þá hegðun sem lýst væri í málsgreinum 1200-1205 og að hún hefði torveldað Tengi að fóta sig á markaði 3a á Húsavík. Engar breytingar hefðu orðið á fyrirkomulaginu þarna þrátt fyrir reglulegar beiðnir Tengis og viðskiptavina Símans á Húsavík þar um.

Afstaða PFS

PFS telur ofangreinda athugasemd Tengis staðfesta þá umfjöllun sem fram kemur í málsgreinum 1200-1205 í frumdrögunum. T.a.m. hafa Síminn og Tengir ekki ennþá samið um innkomu Símans á ljósleiðaranet Tengis með kaupum Símans á bitastraumsaðgangi hjá Tengi, á sama hátt að Síminn og GR sömdu um í júlí 2020 og reiknað er með að verði að veruleika á seinni hluta ársins 2021. Tengir hefur þó um langa hríð óskað eftir slíkum viðskiptum við Símann, en Síminn hefur fram til þessa ekki keypt bitastraumsaðgang hjá öðrum en Mílu.

Nova vísaði til málsgreina 1185-1189 í kafla 10.2.5.1 og benti á mjög ítarlega umfjöllun um vöndlun sem og stöðu á öðrum mörkuðum sem rakin væru í máli SE nr. 25/2020, en þar væri m.a. ítarlega gerð grein fyrir mjög sterkri stöðu Símasamstæðunnar.

Afstaða PFS
PFS er sammála Nova um að ítarleg umfjöllun um vöndlun Símasamstæðunnar í gegnum Heimilispakka Símans sé að finna í ofangreindri ákvörðun SE.

Með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2020, dags. 13. janúar 2021, var staðfest að Síminn hefði beitt ólögmætri samtvinnun í tengslum við sölu og markaðssetningu sjónvarpsrásarinnar Síminn Sport (Enski boltinn) í gegnum umræddan Heimilispakka og þar með brotið gegn 3. gr. sáttar sem Símasamstæðan gerði við SE þann 15. apríl 2015, í tengslum við sameiningu sjónvarpsstöðvarinnar Skjásins og Símans, en fram til þess tíma hafði Skjárinn verið dótturfélag í 100% eigu Símans. Umræddu ákvæði sáttarinnar var ætlað að koma í veg fyrir að Síminn gerði það að skilyrði fyrir kaupum á fjarskiptaþjónustu að tilgreind sjónvarpsþjónusta fylgdi með í slíkum kaupunum eða verð eða viðskiptakjör þjónustunnar væri með þeim hætti að jafna mætti til slíks skilyrðis.

Þannig hefði Síminn, að mati áfrýjunarnefndar, nýtt sér aðstöðu sína til að stuðla að því að viðskiptavinir hans á einu sviði keyptu eða fengju þjónustu hans á öðru sviði, gegn verði eða viðskiptakjörum sem jafna mætti til slíks skilyrðis um að kaupa þjónustuþættina saman. Með þeirri markaðssetningu Símans að gera sjónvarpsrásina Símann Sport að hluta Heimilispakkans í gegnum efnisveituna Sjónvarp Símans Premium, og samhliða því hækka verð Heimilispakkans óverulega, yrði að telja að Síminn hefði sérstaklega leitað eftir því að fá þann hluta viðskiptavina sinna sem þegar hefðu keypt af honum fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu í gegnum fyrrgreinda þjónustuleið til að kaupa jafnframt aðgang að sjónvarpsrásinni með þeim sama hætti.

PFS vísar að öðru leyti til umræddra úrlausna SE og áfrýjunarnefndar. Að mati PFS er þetta enn eitt dæmið um hegðun Símasamstæðunnar í gegnum árin sem ætlað er að draga úr samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Hegðun þessi hefur eflaust einnig haft áhrif á samkeppni milli Mílu og GR, þar sem Síminn hefur fram að þessu ekki boðið þjónustu sína á netum GR, nema frá ágúst 2018 með OTT lausn, sem ekki hefur notið mikillar hylli neytenda.

Nova vísaði til málsgreina 1192-1193 í kafla 10.2.5.2 í frumdrögunum, sem fjallar um áhrif sterkrar stöðu Mílu á rekstur smærri staðbundinna neta. Tók Nova það fram að Míla væri eflaust í stakk búin til að reka þau net sem byggð hefðu verið af smærri aðilum. Það sætti þó furðu hversu ógagnsætt það ferli væri, þ.e. að afhenda í rekstur og/eða selja til Mílu þá innviði sem þeir aðilar hefðu byggt upp. Svo virtist vera að ekki þyrfti útboðsferli eða annað slíkt til þess að netin væru afhent Mílu til framtíðar. Sætti það furðu hversu hljóðlega þetta „framsal“ færi fram. Til lengri tíma litið gæti það ekki verið gott fyrir samkeppni ef nær allir innviðir færu í rekstur og eigu eins og sama aðilans.

Augljóst væri að landsdekkandi net Mílu væri meðal innviða sem gerði stöðu Mílu einstaka þegar kaup og framtíðar rekstur slíkra neta væri reiknaður í átt að arðsemi. Mjög mikilvægt væri að aðgengi annarra aðila að t.d. NATO strengnum gæti verið með þeim hætti að hægt

yrði að keppa við Mílu/Símann á fleiri stöðum landsins. Slíkt væri grunnforsenda fyrir mögulegri samkeppni annarra aðila.

Afstaða PFS
Athugasemd Nova styður niðurstöður PFS varðandi styrk Mílu á viðkomandi markaði og kosti þess að vera með víðfeðmasta netið. PFS gerir einmitt grein fyrir því í greiningu sinni að Míla hafi verið að leggja gegn ríkisstyrkjum, kaupa upp eða tryggja sér langtímayfirráð yfir mörgum slíkum sveitanetum sem byggð hafa verið upp með ríkisstyrkjum. PFS er meðvituð um að NATO strengurinn er mikilvægur liður í því að geta boðið þjónustu um allt land. Það er þó ekki viðfangsefni þessarar greiningar að hafa afskipti af aðgangi að strengnum, en það heyrir undir greiningu á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), sem PFS hóf vinnslu á á árinu 2020 og áætlað er að ljúki á árinu 2022.

Síminn áréttaði að öll sjónvarpsþjónusta Símans væri þegar í boði yfir öll kerfi landsins, hvort sem það væri um fastlínu eða farsímakerfi. Gætu viðskiptavinir á kerfi GR, Tengis eða Snerpu þannig keypt sjónvarpsþjónustu Símans, greitt grunngjald og bætt við sig hvaða þjónustu sem væri. Niðurstaða héraðsdóms í máli vegna ógildingar á ákvörðun PFS nr. 10/2018 hefði falið í sér ógildingu á þeim þætti sem PFS skilgreindi sem Vodafone þátt málsins og taldi dómurinn að PFS hefði ekki haft lagaheimildir til þess að telja Símann hafa verið brotlegan gagnvart Vodafone. Hins vegar hefði héraðsdómur talið að Síminn hefði gerst brotlegur gagnvart GR. Það væri hins vegar ljóst að áhrif málsins á rekstur GR væri ekki fyrir hendi, enda hefði félagið á rannsóknartímabilinu náð hlutdeild upp yfir 50%. Þá væri óumdeilt að gæði þjónustu Símans, sem væri dreift yfir internetið, væri fullnægjandi. Síminn áréttaði að sjónvarpsþjónusta Símans væri ekki fjarskiptaþjónusta. Allar forsendur sem PFS gæfi sér varðandi meint vandamál sem væru tengd sjónvarpsþjónustu Símans væru þannig sögulegs eðlis, en greining PFS ætti að líta til framtíðar.

Afstaða PFS
PFS vísar til ítarlegs svars hér að framan í kafla 10 varðandi tilvísun Símans í ofangreindan dóm héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. júlí sl. Vísast til þess. PFS mun uppfæra kafla 10.2.5.5 í frumdrögunum (viðauki A) m.t.t. þess dóms og fleiri þátta sem komið hafa til eftir að frumdrögin voru birt til samráðs þann 30. apríl 2020.

Síminn vísar til þess að sjónvarpsþjónusta Símans sé í boði yfir öll fastlínu- og farsímakerfi landsins. PFS bendir á að sú var ekki reyndin frá október 2015 fram í ágúst 2018, þegar Síminn hóf fyrst að bjóða upp á umræddа ólínulega sjónvarpsþjónustu um OTT lausn. PFS bendir ennfremur á að upptaka umræddrar OTT þjónustu Símans hefur verið [...]. Skiptir þar eflaust miklu máli að Síminn býður upp á vinsælan og aðlaðandi vöndul, Heimilispakkann, þar sem ýmissi fjarskiptaþjónustu og sjónvarpsþjónustu er vöndlað saman. PFS ítrekar að héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, þótt dómurinn hafi að hluta til breytt forsendum ákvörðunar PFS nr. 10/2018. Þar staðfesti dómurinn m.a. þá niðurstöðu PFS að Síminn hefði brotið gegn GR með háttsemi sinni.

Þá segir Síminn að GR hafi yfir 50% markaðshlutdeild á starfssvæði félagsins á viðkomandi heildsölumarkaði. Það er ekki rétt, en í árslok 2020 hafði GR 47% markaðshlutdeild á starfssvæði félagsins.

Síminn vísar einnig til þess að sjónvarpsþjónusta Símans sé ekki fjarskiptaþjónusta. PFS er sammála því að sala á sjónvarpsefni er ekki fjarskiptaþjónusta, en niðurstaða PFS í framangreindri ákvörðun var að sú þjónusta að bjóða sjónvarpsdreifingu um IPTV kerfi væri það. Hins vegar virðist héraðsdómur ekki vera sammála því. PFS var ósátt með þá niðurstöðu dómsins og hefur nú skotið málinu til Landsréttar, þar sem búast má við niðurstöðu á árinu 2021.

Að lokum heldur Síminn því fram að „meint" vandamál varðandi sjónvarpsþjónustu Símans séu sögulegs eðlis og að greining PFS eigi að horfa til framtíðar. PFS ítrekar að upptaka OTT sjónvarpsþjónustu Símans er [...]. Það að eitthvað sé í boði, sem hinn almenni neytandi lítur ekki á sem valkost leysir ekki vandamálið. Þau fjölmörgu samkeppnisvandamál sem PFS hefur greint í kafla 10.2 í frumdrögunum eru bæði raunveruleg og möguleg.

Í febrúar 2021 tilkynnti Síminn þó að myndefni félagsins, þ.m.t. Sjónvarp Símans Premium, yrði síðar á árinu 2021 í boði á Apple TV og í uppfærði appi félagsins, en þessar lausnir kalla ekki á að viðskiptavinur þurfi að leigja sérstakan myndlykil af Símanum, eins og raunin er varðandi IPTV lausn félagsins og framangreinda OTT lausn „óháð neti" sem Síminn kynnti til sögunnar í ágúst 2018. Ennfremur má vísa til framangreinds samnings Símans og GR frá júlí 2020, sem komst loks til framkvæmda seint í ágúst 2021, en þá hóf Síminn að bjóða fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu sína á neti GR í fyrsta sinn. Þessi atriði ættu að draga úr þeim skaðlegu samkeppnislegu áhrifum sem fyrirkomulag sjónvarpsþjónustu Símans hefur valdið frá haustinu 2015.

Innan „raunverulegra" samkeppnisvandamála eru vandamál sem hafa komið upp en hafa verið leyst að hluta eða að öllu leyti með inngripum PFS og/eða SE. Þó vandamál sé ekki lengur til staðar eftir slík inngrip, eða að þau hafi minnkað, sýna þau að Símasamstæðan hefur orðið uppvís að hegðun á síðustu árum sem skapa samkeppnisvandamál. Ekki er loku fyrir það skotið að annars konar hegðun samstæðunnar sem skapar samkeppnisvandamál geti komið upp í framtíðinni, sé möguleiki til slíks fyrir hendi. PFS horfir einmitt til framtíðar í greiningu sinni, þvert á það sem Síminn gefur í skyn, með það fyrir augum að reyna að lágmarka möguleika aðila með umtalsverðan markaðsstyrk til að misbeita slíkum styrk til að takmarka samkeppni, og þannig skaða neytendur.

Síminn taldi að það væri merkilegt að skoða greiningu PFS m.t.t. ákvörðunar PFS nr. 10/2018. PFS hefði iðulega lýst háttsemi Símans á markaðssvæði GR sem miklu samkeppnislegu vandamáli, án þess að hafa lagt fram eiginleg gögn því til stuðnings. Síminn benti á að héraðsdómur hefði ógilt ákvörðun PFS að hluta og þar af leiðandi yrði að endurskoða mat PFS á þessum þætti. Í ljósi fyrirhugaðra samninga Símans og GR væri hins vegar óljóst hvaða þýðingu þessi umfjöllun hefði. Það væri hins vegar óumdeilt að Síminn hefði ekki brotið með ólögmætum hætti gegn Vodafone. Einnig væri óumdeilt að GR hefði náð að fjölga viðskiptavinum sínum um 20.000-30.000 á rannsóknartímabilinu, sem staðfesti að málið hafði engin áhrif haft á GR.

Afstaða PFS
PFS ítrekar að héraðsdómur komst að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði brotið gegn GR, en breytti forsendum ákvörðunar PFS nr. 10/2018 að hluta og lækkaði sekt þá sem PFS hafði lagt á félagið úr 9 milljónum í 7 milljónir. Síminn braut því gegn umræddu ákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. PFS fær ekki séð að stofnunin þurfi að afla frekari gagna um þetta brot, sem hefur verið staðfest að því er GR varðar með umræddum dómi.

Síminn segir að í ljósi fyrirhugaðs samnings Símans og GR væri óljóst hvaða þýðingu umfjöllun um þetta mál hefði í markaðsgreiningunni. PFS ítrekar að eftir að samráð um frumdrögin voru birt til samráðs gerðu Síminn og GR samning um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR. PFS vísar til fyrri umfjöllunar sinnar um eðli og inntak þess samnings og mögulegra áhrifa hans á viðkomandi heildsölumarkaði. Vísast til þess.

Þá ítrekar PFS að samkeppnisvandamál þurfa ekki að vera raunveruleg eða yfirstandandi ennþá svo viðeigandi sé að leggja tilteknar kvaðir á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Nægilegt er að möguleikinn sé fyrir hendi. Tilgangurinn með því að lýsa hegðun þar sem Símasamstæðan hefur af hálfu PFS, SE, úrskurðarnefndum eða dómstólum verið talin hafa gerst brotleg við lög eða kvaðir sem á samstæðunni hvíla, er að sýna fram á að samstæðan hefur margoft í gegnum árin nýtt sér þá möguleika og þá getu sem felst í slíkum markaðsstyrk til að draga úr samkeppni og þar með skaða neytendur. Mörg þessari mála eru komin nokkuð til ára sinna en önnur eru nýleg og eitt nær alveg fram til ársins 2020. Þá er SE með til meðferðar nokkur mál er varða meinta skaðlega samkeppnislega hegðun Símasamstæðunnar. Því telur PFS að umfjöllun um þetta mál og fleiri álíka hafi mikla þýðingu fyrir útfærslu kvaða.
PFS mun uppfæra umfjöllun sína í kafla 10.2.5.5. í frumdrögunum (viðauki A) m.t.t. ofangreindra atriða og fleiri sem upp hafa komið eftir að frumdrög PFS voru birt til samráðs í lok apríl 2020.

Síminn benti á að greining og tölfræðigögn PFS sýndu að háttsemi Símans hefði ekki haft neikvæð áhrif á GR. Þá væri ljóst af dómi héraðsdóms að túlkun PFS á áhrifum á keppinauta Símans væri ekki málefnaleg. Túlkun og ruglingsleg afstaða PFS í málinu þar sem því væri nánast haldið fram að Símanum hefði verið skylt að afhenda keppinautum Símans myndefni sitt hefði valdið talsverðum kostnaði. Á því bæri PFS ábyrgð og einnig að lengja ákvörðun og málsferðferðartíma málsins út yfir öll velsæmismörk. Miðað við túlkun dómsins þá hefði Vodafone aldrei átt að eiga aðild að málinu, heldur aðeins GR:

„Þá telur PFS ennfremur augljóst að Vodafone eigi aðild að umræddu máli. Vodafone var málshefjandi og hefur fram til þessa tekið virkan þátt í meðferð málsins. Krafa Símans virðist vera sú að Vodafone skuli njóta aðildar að málinu ef aðild GR er hafnað en skuli ekki njóta aðildar ef aðild GR er samþykkt. PFS tekur ekki undir þessi sjónarmið Símans.“

Ef PFS hefði tekið rétta ákvörðun í málinu hefði mögulega mátt ná samningum við GR mun fyrr, enda hefði þá væntanlega verið skýrar í hverju hin eiginlega skylda hefði falist. Þáttur Vodafone virtist þannig aðeins hafa verið til þess fallinn að flækja málið og draga það á langinn þegar betur væri að gáð. Hefði Síminn t.d. að beiðni PFS þurft að afla talsverðra gagna tengt þessum þætti málsins.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrri svara sinna hér að framan varðandi ofangreinda athugasemd Símans um títtnefnt sjónvarpsmál.

PFS ítrekar að í ákvörðun PFS nr. 10/2018 var ekki kveðið á um skyldu Símans til að afhenda keppinautum sínum myndefni sitt. Skýrt kom þar fram að samningar við Vodafone og aðra þjónustuveitendur hefði verið ein leið sem Síminn hefði getað farið til að forðast brot á 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. Önnur leið hefði t.d. verið fullnægjandi OTT lausn, en þess má geta að fljótlega eftir að framangreind ákvörðun PFS lá fyrir, eða í ágúst 2018, kynnti Síminn til sögunnar OTT lausn sem byggði á sérstökum myndlykli. Eins og áður hefur komið fram hefur sú lausn þó ekki notið mikillar hylli neytenda hér á landi. Enn önnur leið fyrir Símann hefði verið að selja frá sér sjónvarpsþáttinn.

Hugleiðingar Símans um að Vodafone hefði aldrei átt að vera aðili að því máli skipta að mati PFS ekki máli hér. Síminn hefði á sínum tíma getað teflt þeim rökum fram, og hefði PFS þá tekið kæranlega ákvörðun um það. Ekki verður heldur séð að héraðsdómur ýi að þessu, heldur komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að Síminn hefði með umræddri háttsemi sinni ekki brotið gegn umræddu ákvæði gagnvart Vodafone, heldur aðeins gegn GR. PFS og Vodafone voru ekki sátt við þennan þátt dómsins og áfrýjuðu honum því til Landsréttar, en búast má við niðurstöðu Landsréttar vorið 2021. Þá kemur þetta endanlega í ljós, svo fremi sem málið fari ekki alla leið til Hæstaréttar.

Þá segir Síminn að ef PFS hefði tekið rétta ákvörðun í umræddu máli hefði mögulega mátt ná samningum við GR mun fyrr en raun varð á, enda hefði þá væntanlega legið skýrar fyrir í hverju hin eiginlega skylda Símans hefði falist. Þáttur Vodafone virtist þannig aðeins hafa verið til þess fallinn að flækja málið og draga það á langinn.

PFS hafnar alfarið þessum hugleiðingum Símans. Eins og fyrr greinir liggur ekki endanleg niðurstaða fyrir innan dómskerfisins varðandi málið, þ.m.t. varðandi svokallaðan Vodafone þátt málsins. Síminn verður sjálfur að haga starfsemi sinni þannig að hún standist lög og kvaðir sem á félaginu hvílir á hverjum tíma. Getur félagið ekki fært þá ábyrgð yfir á stjórnvald. Síminn samdi loks við GR í júlí 2020 eftir áralanga viðleitni GR þar að lútandi. Síminn hafði því árum saman tækifæri til að forðast að brjóta gegn umræddu ákvæði fjölmiðlalaga. Þeirri ábyrgð getur Síminn ekki varpað yfir á PFS.

Nova vísaði til málsgreina 1220-1242 í kafla 10.2.5.6, sem fjallaði um verðstefnu Símasamstæðunnar í heildsölu og smásölu. Nova taldi að margt benti til þess að víxlniðurgreiðslur gætu verið í gangi. Breyttar kvaðir gætu breytt verðlagningu sem gæti minnkað hættu á slíku. Væri þá helst vísað í þær breytingar að taka fjárfestingar við uppbyggingu ljósleiðara Mílu (sem og kaup Mílu á ljósleiðaranetum) inn í kostnaðargrunn við mat á verðum. Að mati Nova gæti það haft í för með sér hækkun á heimtaugum Mílu og breytt skiptingu tekna milli Mílu og Símans. Sú breyting ætti ekki að þurfa að hækka verð til neytenda heldur stilla af óhóflega álagningu smásölu Símans. Slíkt gæti breytt stöðu þeirra er kepptu í heildsölu við Mílu.

Þá mætti nefna að Síminn hefði ekki aðeins verið að hækka smásöluverð línugjalds heldur hefði talsímaþjónusta, þar sem Síminn hefði mjög mikla yfirburði, verið hækkuð mjög verulega. Nova teldi líkur standa til þess að Síminn nýtti sterka hlutdeild sína á talsímamarkaði til þess að greiða niður t.d. inngöngutilboð til nýrra viðskiptavina. Þannig ættu t.d. hækkanir Símans á verðskrá talsímaþjónustu þann 1. febrúar 2020 við fá önnur rök að styðjast, en þá hækkaði Síminn t.d. mánaðargjald til viðskiptavina í áskriftarleiðunum „0 kr. mínútan“ um rúm 13%. Einnig væri um að ræða hækkun hjá Símanum í talsíma þann 1. desember 2019, en þá hefði Síminn hækkað upphafsgjald í talsíma úr 15 kr. í 17 kr.

Nova teldi að í þessum hækkunum hefði Síminn annars vegar verið að sækja meiri tekjur af viðskiptavinum sem enn nýttu talsímaþjónustu og hefðu lítið val um annað en Símann, en einnig að hvetja til notkunar á áskriftarleiðinni „0 kr. mínútan“ en sú leið væri hluti af Heimilispakka Símans og því ókeypis þar. Mætti því leiða líkum að því að tilgangur hækkunarinnar hefði verið að búa til enn meiri hvata fyrir viðskiptavini um að kaupa frekar Heimilispakka Símans en stakar þjónustur. M.ö.o. með hækkun á verði þjónustunnar þegar hún væri keypt stök, væri verið að gera Heimilispakkann enn álitlegri með meiri óhagkvæmni fyrir viðskiptavini sem keyptu stakar þjónustur.

Síminn nýtti þannig talsímamarkaðinn til þess að verja styrk sinn og stöðu gagnvart núverandi viðskiptavinum og hefði í gegnum talsímaviðskipti gott aðgengi að viðskiptavinum. Að því leyti væri markaðurinn mikilvægur og verðmætur fyrir Símann þrátt fyrir að Síminn talaði um að sá markaður væri „deyjandi“. Tekjur Símans af umræddum „deyjandi markaði“ væru enn um 1,5 milljarður á ári og hefði viðskiptavinum í þjónustunni hjá Símanum aðeins fækkað um 11.000 frá árinu 2014. Frá 2014 hefðu heildartekjur Símans af þessum markaði líklegast verið um 13 milljarðar og gera mætti ráð fyrir að framlegð hefði verið mjög góð þar sem þjónustan hefði byggt á gamalli tækni og sú nýja tækni sem væri að taka við byggði á miklu ódýrari lausnum en sú eldri.

Afstaða PFS

Ábendingar Nova styrkja þá niðurstöðu PFS að ekki ríki virk samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar hér á landi og að Símasamstæðan sé í yfirburðastöðu sem fyrirtækið geti nýtt sér á ýmsan máta til að gera samkeppnisaðilum erfitt fyrir.

Eins og fram hefur komið ákvað PFS að falla frá kvöð um kostnaðargreind heildsöluverð fyrir ljósleiðaraheimtaugar og bitastraumsþjónustu sem byggir á ljósleiðaraheimtaugum og leggja í staðinn ERT kvöð á Símasamstæðuna hvað varðar þjónustu sem byggir á ljósleiðaraheimtaugum. PFS telur að ERT kvöð komi til með að tryggja að ekki verði verðþrýstingur á milli heildsöluverða ljósleiðaraþjónustu Mílu og smásöluþjónustu Símans sem byggir á ljósleiðaraheimtaugum. Slík kvöð ætti að koma sér til góða fyrir fjarskiptafélög í samkeppni við Símann í smásölu og jafna aðstöðu fyrirtækjanna á þessum markaði. Vísað er í auka samráð er PFS efndi til þann 30. október 2020 varðandi rökin fyrir þessari breytingu á áformum stofnunarinnar sem og viðauka C sem fjallar um niðurstöður úr því samráði.

ERT próf tekur hins vegar ekki á hugsanlegri yfirverðlagningu í smásölu sem Nova bendir á, en slík meint hegðun heyrir hins vegar undir eftirlit SE, sem nú er að skoða það mál.

Síminn gerði athugasemdir við umfjöllun PFS um verðlagningu Mílu í heildsölu og verðlagningu Símans í smásölu (línugjald). PFS héldi því fram að það væru vísbendingar um niðurgreiðslu af hálfu Mílu. Síminn sæi hins vegar ekki í hverju þær vísbendingar ættu að felast. Þá væri því haldið fram að „stærri" fjarskiptafyrirtækin væru að ná sér í aukna framlegð með verðlagningu á línugjaldi. Hvort sem sú tilvísun væri til Símans, Vodafone eða Nova væri óljóst. Svo virtist sem PFS héldi því fram að mismunur milli heildsöluverðs og smásöluverðs væri of mikill. Hins vegar væri ekki sagt hvað ætti að vera eðlileg framlegð og engin tilraun gerð til þess að veita leiðbeiningar í þá veru. Fyrir lægi að PFS hefði sagt að verðlagning á fjarskiptaþjónustu á Íslandi væri með því lægsta sem þekktist og þannig óljóst hver ásökun PFS væri.

Síminn benti á að það væru engin gögn sem PFS benti á um að verðlagningu Símans eða annarra félaga á línugjaldi væru með óeðlilegum hætti og því hefði umfjöllunin enga þýðingu fyrir markaðsgreiningu PFS. Fullyrðingar um að „það væri ekki hægt að útiloka" að tekjur Símans af línugjaldi hefðu verið notaðar til þess að fjármagna fjárfestingar Mílu væru tilhæfulausar. Síminn væri búinn að sanna að ákvörðun um verðlagningu Símans hefði verið tekin m.t.t. smásölu Símans og rekstrar smásölu Símans með erindi sem PFS hefði fengið afhent. Það mætti ekki ráða af gagnalista að PFS hefði fyrir birtingu markaðsgreiningar aflað upplýsinga frá Mílu eða rannsakað verðlagningu Mílu og þar af leiðandi væru engar vísbendingar um hvort verðlagning Mílu væri of lág, of há eða fullkomlega rétt. Þar sem PFS hefði ekki rannsakað þetta eins og ráða mætti af gagnalista, þá yrði PFS að sleppa þessari umfjöllun. Síminn áréttaði að það eitt að GR hefði kvartað undan Símanum vegna málsins, væri ekki það sama og að það væru vísbendingar um að kvörtun GR væri rétt. Í ákvörðun PFS nr. 14/2018 um hækkun línugjalds Símans væri hvergi að finna umfjöllun frá PFS sem styddi umfjöllun PFS í frumdrögunum. Það þyrfti að vera samræmi milli ákvarðana PFS og markaðsgreiningarinnar. Hugleiðingar um ósönnuð atriði ætti ekkert erindi í ákvörðun um réttindi og skyldur aðila.

Önnur fjarskiptafyrirtæki hefðu verðlagt heimtaugar Mílu með sambærilegum hætti og Síminn og þannig væri útilokað að halda því fram að verðlagning Símans væri óeðlileg. Hvað varðaði hugleiðingar PFS um að verðlagning Mílu og Símans á línugjaldi hefði einhver áhrif á Tengi, þá nægði að hrekja þær fullyrðingar með vísan til markaðsstöðu Tengis á viðkomandi svæði. [...] PFS væri því að setja fram ásakanir sem ekki væru byggðar á gögnum og hefðu ekki verið rannsakaðar. Þvert á móti væri verðlagning Símans með þeim hætti að það væri hvati fyrir viðskiptavini að velja frekar kerfi Tengis en kerfi Mílu. Hefði PFS mátt kynna sér þessi mál. Framlegð af línugjaldi hefði að miklu leyti verið óbreytt hjá Símanum og eðlilega hækkaði meðalkostnaðurinn með auknum fjölda ljósleiðaratenginga sem væru dýrari en koparheimtaugar. Tæki verðlagning Símans mið af þeirri þróun.

Afstaða PFS

PFS vísar í umfjöllun hér að ofan um verð Mílu fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaug með aðgangsleið 1[17]. Þar kemur fram að verð Mílu fyrir þessa þjónustu hækkaði ekki frá 1. júní 2017 til 1. september 2020 eða í rúm þrjú ár. Hækkunin á mánaðargjaldi Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar ásamt aðgangsleið 1 á tímabilinu 1. júní 2017 til 1. september 2020 var 7,7% á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri en 4,6% á landsbyggðinni. Á sama tíma hækkaði

[17] Það er sá aðgangur sem er langoftast keyptur af fjarskiptafyrirtækjum þegar um aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu er að ræða.

vísitala byggingarkostnaðar um 12,5% og því hafa verð Mílu fyrir þessa þjónustu lækkað að raungildi á þessu tímabili.

Þessi verðstefna Mílu getur gefið til kynna undirverðlagningu hjá Mílu og hafa GR og Tengir bent á að svo geti verið en þau fyrirtæki eru mjög meðvituð um kostnað við útbreiðslu ljósleiðaraneta. PFS hefur hins vegar ekki kostnaðargreint þessa þjónustuþætti Mílu og því getur PFS ekki sagt til um það hvort að um undirverðlagningu sé að ræða eða ekki. Mögulegt er að þessi raunlækkun skýrist af því að Míla hafi náð meiri hagræðingu eftir því sem ljósleiðaraheimtaugum fjölgar.

Það getur hins vegar verið hagur Símasamstæðunnar að undirverðleggja tímabundið ákveðna þjónustu til bæta samkeppnisstöðu sína enn frekar þegar samstæðan hefur tækifæri að bæta sér upp slíka undirverðlagningu í ljósi stöðu sinnar sem lóðrétt samþætt fyrirtæki.

Varðandi verðlagningu á línugjaldi þá vísar PFS í umfjöllun hér að ofan vegna málsgreina 1187, 1224 og 1232 í frumdrögunum þar sem PFS bendir á þann mun sem er á heimtaugaverði koparheimtauga í heildsölu og línugjaldi Símans sem er stærsti kaupandi koparheimtauga. Heildsöluverð koparheimtauga er 1.558 kr./mánuði án vsk. Í janúar 2020 var línugjald Símans 2.661 kr./mánuði án vsk. og var þá munur á heildsöluverði og smásöluverði 1.103 kr./mánuði. Á þeim tíma leigði Síminn um [...] koparheimtaugar af Mílu sem þýðir að framlegð Símans af línugjaldinu var [...] kr. á mánuði á þessum tíma.

Í apríl 2020 hækkaði línugjald Símans svo í 2.815 kr./mánuði án vsk. og í febrúar 2021 hækkaði línugjald Símans í 2.855 kr./mánuði án vsk. Núna er því munur á línugjaldi Símans og heildsölugjaldi koparheimtauga (án vsk.) 1.297 kr./mán. á hverja heimtaug (83% álagning). Eftir því sem PFS best veit er hér um hreina endursölu að ræða og því verður þetta að teljast mjög rífleg álagning miðað við það sem hefur tíðkast í kostnaðargreiningum Símasamstæðunnar gegnum árin, sem hefur verið um 20% þegar um hreina endursölu hefur verið að ræða. Á eftirfarandi mynd má sjá þróunina á línugjaldi Símans og verði koparheimtauga Mílu:

Í upphafi var línugjaldið endursala á mánaðargjaldi fyrir neðra tíðnisvið koparheimtauga og var þá álagningin 24%. Eins og sést á myndinni þá hækkar línugjald Símans jafnt og þétt og því ljóst að árlegur hagnaður Símans af endursölunni er umtalsverður þó að koparheimtaugunum fari fækkandi. Að mati PFS er margt sem bendir til þess að 83% álagning í endursölu koparheimtauga til neytenda sé mjög há álagning.

Hvað varðar aðgangsgjald annarra aðila að koparheimtaugum þá er það Vodafone sem kemst næst Símanum í fjölda leigðra heimtauga en önnur fyrirtæki eru í minna mæli að leigja koparheimtaugar af Mílu. Aðgangsgjald Vodafone var 2.734 kr./mánuði án vsk. í janúar 2020 en á þeim tíma leigði Vodafone [...] koparheimtaugar af Mílu. Framlegð Vodafone af leigu koparheimtauga var því til samanburðar töluvert mikið minni, eða um [...] kr. á mánuði. Í febrúar 2020 hækkaði svo aðgangsgjald Vodafone í 2.815 kr./mánuði og 1. janúar 2021 hækkaði það í 2.895 kr./mánuði.

Varðandi umfjöllun um verðlagning á fjarskiptaþjónustu á Íslandi í samanburði við önnur lönd þá er rétt að benda á að línugjaldið var lengi vel ekki talið með í þeim samanburði. Þegar það telst með eru verð á Íslandi með þeim hæstu innan Evrópu.

PFS vill benda á að stofnunin þarf ekki að sanna að Síminn hafi nýtt arðsemi af línugjaldi til að fjármagna fjárfestingar Mílu í ljósleiðaraneti sínu eða til að Míla geti undirverðlagt ljósleiðaraheimtaugar sínar. PFS er hér að benda á möguleika Símasamstæðunnar til að nýta sér yfirburðarstöðu sína til að leggja stein í götu samkeppnisaðila. Míla hefur verið

fjármögnuð af Símasamstæðunni og því hefur samstæðan í krafti stöðu sinnar sem lóðrétt samþætt fyrirtæki tækifæri til að undirverðleggja ljósleiðaraheimtaugar Mílu og endurheimta kostnað sinn með óhóflegum línugjöldum á koparheimtaugum. Ekkert annað fjarskiptafyrirtæki á þessum markaði hefur viðlíka tækifæri til slíkrar víxlniðurgreiðslu.

Þó að önnur fjarskiptafyrirtæki hafi verðlagt sín aðgangsgjöld á sambærilegan hátt og Síminn þá er ekkert þeirra með álíka fjölda koparheimtauga í útleigu og Síminn. Þá er framlegð Símans af endursölu á ljósleiðaraheimtaugum Mílu meiri en framlegð annarra fjarskiptafyrirtækja af endursölu á ljósleiðurum Tengis og GR.

Hvað varðar fullyrðingar um markaðsstöðu Tengis þá voru [...] heimtaugar í útleigu hjá Tengi við árslok 2020. Samkvæmt gögnum Tengis leigir Síminn innan við 1% þeirra. Míla leigir hins vegar umtalsvert meira en helming þeirra eða um [...]% af heimtaugunum og veitir yfir þær GPON bitastraumsþjónustu sína. Vodafone leigir svo [...] af því sem út af stendur, en aðrir leigjendur Tengis eru mun minni. Í heildina er Tengir með um [...]% hlutdeild á heimtaugamarkaði á starfssvæði sínu og Míla þá [...]%. Síminn nýtur svo nærri [...]% hlutdeildar í smásölu internettenginga á starfssvæði Tengis. Af gögnum Mílu um heimtauga- og bitastraumsþjónustu má sjá að við lok 2020 eru [...]% af GPON þjónustu Mílu á starfssvæði Tengis veittar yfir heimtaugar leigðar af Tengi [...].

Einnig er Síminn yfirgnæfandi stærstur viðskiptavina í GPON þjónustu Mílu, eða með nærri [...]% tenginga um GPON kerfi Mílu á svæðinu. En internetþjónusta Símans um GPON Mílu á starfssvæði Tengis er rétt yfir [...]% af allri internetþjónustu Símans á starfssvæði Tengis. Rétt undir [...] er veitt yfir xDSL Mílu, sem aftur er byggt á koparheimtaugum Mílu. Það er því ekki alls kostar rétt sem Síminn fullyrðir að meirihluti tenginga Símans á starfssvæði Tengis fari um ljósheimtaugar Tengis. Staða Tengis er því slík að fyrirtækið er mjög háð fáum stórum viðskiptavinum og telja má kaupendastyrk viðskiptavina nokkuð mikinn gagnvart Tengi, ekki síst Símasamstæðunnar. Þá er rétt að benda á að á starfssvæði Tengis leigir Síminn [...] koparheimtaugar af Mílu, þar af [...] á Akureyri og innheimtir af þeim línugjald. Síminn leigir rúmlega [...]% af koparheimtaugum sem í útleigu eru á starfssvæði Tengis og rúmlega [...]% á Akureyri eða mikinn meirihluta þeirra koparheimtauga sem í notkun eru á svæðinu

Álagning Símans með línugjaldinu við endursölu á ljósleiðaraheimtaugum Mílu er 35% á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri en 15% á landsbyggðinni. Þó að álagning Símans á ljósleiðaraheimtaugum sé lítil á landsbyggðinni samanborið við það sem er á höfuðborgarsvæðinu og Akureyri þá er þetta viðunandi álagning í endursölu að mati PFS, auk þess sem þessar ljósleiðaraheimtaugar eru einungis brot af þeim heimtaugum sem Síminn er að endurselja. PFS fær því ekki séð að nauðsynlegt sé fyrir Símann að viðhalda 83% álagningu á koparheimtaugum til að greiða niður kostnað af þessari endursölu ef það er það sem Síminn var að ýja að í athugasemdum sínum.

Míla vísaði til umfjöllunar um kvörtun GR yfir hegðun Símasamstæðunnar, sbr. málsgreinar 1222 til 1228. Míla hefði vísað fullyrðingum GR um að verð fyrir aðgang að ljósheimtaug væri of lágt á bug, sbr. erindi Mílu til SE. Míla fengi ekki annað ráðið en að meginástæðan fyrir fyrirhugaðri ákvörðun PFS um verðkvöð væri staðhæfing af hálfu keppinautar félagsins um að félagið undirverðlegði vörur sínar (sem PFS legði um leið til grundvallar). Ekkert hald

væri hins vegar í þessum fullyrðingum og væri tilgangur GR sá einn að Míla yrði látið hækka verð, sem bitna myndi á samkeppnishæfni Mílu og að endingu á endanotendum þjónustunnar. Hefði grundvöllur þessara ásakana í engu verið rannsakaður af hálfu PFS.

Afstaða PFS

PFS vísar í umfjöllun hér að ofan um verðstefnu Mílu hvað varðar aðgang að ljósleiðaraheimtaugum í aðgangsleið 1. PFS hefur ekki fullyrt að um undirverðlagningu sé að ræða en það hafa komið fram ábendingar um undirverðlagningu frá GR og Tengir sem þekkja vel kostnað við ljósleiðaraútbreiðslu. Þegar svo verðstefna Mílu er skoðuð þá styður hún frekar þessar ábendingar en að hrekja þær. Hér að ofan er einnig umfjöllun um verðlagningu Símans á línugjaldi.

Í þeirri stöðu sem nú er á markaðinum, þar sem Síminn er langstærsti kaupandinn af koparheimtaugum, þá er sá möguleiki fyrir hendi að Símasamstæðan geti haft hag af því að undirverðleggja ljósleiðaraheimtaugar til að grafa undan samkeppni frá innviðafyrirtækjum og yfirverðleggja línugjald koparheimtauga til að endurheimta tap sem af slíkri hegðun kann að hljótast. Ekkert annað fyrirtæki er í þeirri stöðu sem Símasamstæðan er í og þó að ábendingar GR og Tengis hafi ekki verið sannaðar þá er ljóst að möguleiki á að beita slíkri hegðun styður það að PFS setji kvaðir á Símasamstæðuna sem veitir samstæðunni aðhald varðandi verðlagningu, enda er samstæðan með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum.

PFS hefur fallið frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðaraheimtaugar Mílu en í staðinn hyggst PFS leggja ERT kvöð á samstæðuna. Megin rök PFS fyrir þeirri breyttri nálgun er að til staðar sé hvati til fjárfestingar í ljósleiðaraheimtaugum. Nánar er fjallað um rök PFS fyrir því að leggja á ERT kvöð hér síðar þegar fjallað verður um athugasemdir er tengjast kvöð um eftirlit með gjaldskrá. Þá er vísað í auka samráð er PFS efndi til þann 30. október 2020 varðandi rökin fyrir þessari breytingu á áformum stofnunarinnar sem og viðauka C sem fjallar um niðurstöður úr því samráði.

Míla vísaði til málsgreinar 1186, þar sem m.a. kæmi fram að markaður fyrir staðbundinn aðgang hér á landi einkenndist af mikilli fákeppni. Aðeins eitt fyrirtæki, þ.e. Míla hefði yfir að ráða landsdekkandi aðgangsneti og hvergi væru fleiri en tveir aðilar að keppa á markaði 3a og á mörgum stöðum utan helstu þéttbýlissvæða væri Míla eini aðilinn á markaðnum. Markaðurinn einkenndist af miklum aðgangshindrunum þar sem nýjum fyrirtækjum hefði reynst fremur erfitt að festa sig í sessi og hefði uppbygging GR og Tengis tekið langan tíma þar sem miklu hefði verið kostað til. Þar sem markaðurinn væri mjög lítill hvað varðaði fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, þá væru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að byggja upp net í samkeppni við Mílu.

Míla tók fram að GR væri með forskot á Mílu þar sem fyrirtækið hefði getað farið í umfangsmiklar fjárfestingar í skjóli opinbers fyrirtækis OR, þegar Símasamstæðan hefði þurft að velta fyrir sér hverri krónu í kjölfar bankahrunsins 2008.

Afstaða PFS
PFS hefur í fyrri svörum fjallað um eignarhald OR á GR og eftirlit PFS hvað það varðar (sjá kafla 9.3). Þá benda upplýsingar PFS um fjárfestingar ekki til þess að Míla hafi átt í meiri erfiðleikum en GR varðandi fjárfestingar í kjölfar bankahrunsins (sjá kafla 8.4.6.). Það er vissulega rétt að GR hefur lagt fleiri ljósleiðaraheimtaugar en Míla, en á móti kemur að net Mílu er mikið útbreiddara og getur boðið upp á háhraðatengingar um land allt með annað hvort ljósleiðara eða xDSL tækni. Að auki ber að hafa það í huga að mikill vöxtur hefur verið í ljósleiðaraneti Mílu undanfarin ár og dregur óðfluga saman með ljósleiðarafjölda Mílu og GR. Ljósleiðaranet GR hefur auk þess verið í uppbyggingu yfir mun lengra tímabil en ljósleiðaranet Mílu, eða í vel á annan áratug.

Míla vísaði til málsgreinar 1187, þar sem fram kæmi að síðan síðasta greining hefði verið birt á árinu 2014 hefði GR aukið fjárfestingar í ljósleiðaraneti sínu og þjónustusvæði þess næði nú yfir stór svæði á Suðvesturlandi. GR hefði nú um 32% hlutdeild á heildsölumarkaði. Þessi uppbygging GR hefði þó ekki orðið til þess að Síminn hefði talið sig knúinn til að lækka verð í smásölu á starfssvæði GR. Vísbendingar væru um að Símasamstæðan héldi verðum niðri eða stundaði jafnvel niðurgreiðslur á viðkomandi markaði og heildsölumarkaði 3b með mikilli álagningu og þar með hagnaði á línugjaldi á smásölustiginu í tengslum við heimilistengingar og tiltekinni háttsemi í tengslum við fyrirtækjatengingar, og þrengdi því verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda eins og GR og Tengis. GR og Tengir væru ekki lóðrétt starfandi fjarskiptafyrirtæki og ættu því ekki kost á að svara slíkri hegðun Símasamstæðunnar.

Míla sagði þetta ótrúlegar staðhæfingar hjá PFS og mótmælti þeim sem rakalausum fullyrðingum. Koparheimtaugar byggðust á kostnaðargreiningu og ljósheimtaugar væru dýrari en þær. Heimtaugaverð fyrir kopar væri langt umfram viðmið EU/EES. Míla þyrfti samkvæmt sáttinni að fjármagna sig á markaðsvöxtum. Míla benti á að bæði PFS og EJAF hefðu rannsakað þessar ásakanir og hefði hvorugur aðilinn fundið nokkurn fót fyrir þeim. Míla gerði því alvarlega athugasemd við það að stofnunin skyldi koma með slíkar staðhæfingar nú. Þetta gæti varla talist eðlileg stjórnsýsla. Athuga þyrfti einnig að önnur fjarskiptafyrirtæki legðu álíka mikið á heimtaugar Mílu og í smásölu væri samkeppni og frjáls álagning á þessum markaði. Það þyrfti að skoða hvernig kostnaðaruppbygging væri innan þessara fyrirtækja og hvað væri innifalið í þjónustunni til viðskiptavinarins sem verið væri að innheimta með smásöluverðinu. Míla krefðist þess að þessar órökstuddu staðhæfingar yrðu felldar út og leyfði sér að efast um hlutleysi PFS í markaðsgreiningu í ljósi þessara gildishlöðnu og órökstuddu fullyrðinga PFS gagnvart Mílu í frummatinu.

Afstaða PFS
Eins og fram hefur komið hér að framan þá eru vísbendingar um að Míla geti verið að undirverðleggja ljósleiðaraheimtaugar sínar og að Síminn sé að stunda óhóflega álagningu á koparheimtaugar með línugjaldi. Vísbendingarnar um undirverðlagningu Mílu eru ábendingar frá aðilum á markað sem þekkja kostnað við ljósleiðaraútbreiðslu og verðstefna Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar afhentar í aðgangsleið 1 sem lýst er hér að ofan. Þá hefur SE ýjað að þessu í athugasemdum sínum sem bárust þann 27. nóvember 2020 í tengslum við auka samráð það sem PFS efndi til þann 30. október s.á. Vísbendingin um mikinn hagnað Símans af línugjöldum er t.d. 83% álagning Símans við endursölu á koparheimtaugum og sá

fjöldi koparheimtauga sem Síminn leigir af Mílu sem er langt umfram þann fjölda sem aðrir leigja af Mílu. Þá hefur Míla verið fjármögnuð af Símanum, annars vegar með 11.600 millj. kr. eiginfjárframlagi og hins vegar með 8.162 millj. kr. lánum og nemur fjármögnun móðurfélagsins alls 19.762 millj. kr. í árslok 2019[18]. Þó að lán Símans til Mílu séu með markaðsvöxtum, eins og Míla heldur fram, þá er ljóst að hagnaður af línugjöldum minnkar þörf samstæðunnar fyrir ytri fjármögnun vegna fjárfestinga Mílu.

Að sjálfsögðu getur PFS ekki fullyrt að þetta sé raunin nema að víðtæk rannsókn fari fram enda hefur PFS ekki gert það. PFS ber hins vegar að taka tillit til þess hvernig Símasamstæðan getur nýtt sér sinn markaðsstyrk og þá staðreynd að samstæðan er lóðrétt samþætt. Það er ljóst að Símasamstæðan er í aðstöðu til að nýta sér þá stöðu sem nú er á markaðinum til að stunda þá víxlniðurgreiðslu sem lýst hefur verið hér að ofan.

PFS vísaði kvörtun um undirverðlagningu á ljósleiðaraheimtaugum frá með ákvörðun sinni nr. 14/2018, þar sem stofnunin taldi sig skorta heimild til að úrskurða um undirverðlagningu ljósleiðaraheimtauga. Koparheimtaugarnar eru undir verðkvöð og hyggst PFS viðhalda þeirri verðkvöð. PFS hefur nú óskað eftir því að Míla leggi fram uppfærslu kostnaðargreiningu koparheimtauga vegna rekstrarársins 2020 og má búast við því að ákvörðun PFS liggi fyrir síðar á árinu 2021.

Hvað varðar athugasemdir Mílu um að í smásölu væri samkeppni og frjáls álagning á þessum markaði þá vill PFS benda á að það er niðurstaða PFS að samkeppnin í smásölu er mjög takmörkuð og er Síminn með mikinn markaðsstyrk þrátt fyrir þær heildsölukvaðir sem eru nú í gildi á Mílu. Um smásölumarkaðinn gilda samkeppnislög og vísar PFS í kafla 10.2.6 hér að neðan um þau mál Símasamstæðunnar sem SE er með til skoðunar, en þar á meðal er kvörtun vegna línugjalds Símans.

Míla vísaði til málsgreinar 1188, þar sem m.a. kæmi fram að markaðshlutdeild Mílu hefði lækkað úr 83% frá síðustu greiningu í um 63% um mitt ár 2019 og væri fyrirtækið því enn með yfirgnæfandi hlutdeild á markaðnum. Ennfremur að hvati Símasamstæðunnar til sölu á vörum sem ekki væru bundnar kvöðum virtist vera lítill.

Míla benti á að lækkun markaðshlutdeildar úr 83% í 63% væri mjög mikil enda væri hér um innviðafyrirtæki að ræða þar sem fjárfestingar væru til áratuga. Ef höfuðborgarsvæðið væri skoðað sérstaklega væri lækkunin enn meiri.

Míla krefðist þess að PFS útskýrði þá niðurstöðu að *„hvati Símasamstæðunnar á sölu á vörum sem ekki væru bundnar kvöðum virtist vera lítill“*. Að mati Mílu væri þetta dæmi um gildishlaðnar fullyrðingar PFS í garð Símasamstæðunnar án þess að nein rök eða gögn væru lögð fram. Míla hefði hafið vettvangsþjónustu og vaktþjónustu fjarskiptaneta fyrir aðra aðila og Síminn veitti margvíslega þjónustu sem ekki væri bundin kvöðum.

Afstaða PFS

PFS hefur fjallað um þróun hlutdeildar hér að framan og ekki eru efni til ítarlegrar umfjöllunar hér. Það skal þó tekið fram að umrædd lækkun á hlutdeild nær yfir 7 ára tímabil og hlutdeild

[18] Skuldir móðurfélagsins eru tryggðar með veðum í eignum Mílu.

Mílu er enn yfirgnæfandi á markaðnum. Þá er það mat PFS sbr. fyrri umfjöllun að hlutdeildin verði áfram nánast svo há út gildistíma þessarar greiningar að hún leiði, ásamt öðrum þáttum, til áframhaldandi umtalsverðs markaðsstyrks.

Það eru ýmis dæmi um það að fyrirtæki Símasamstæðunnar hafi ekki orðið við beiðnum um aðgang sem samstæðan taldi ekki falla undir gildandi kvaðir. Þar má m.a. nefna ákvörðun PFS nr. 34/2010 en í því máli hafnaði Míla beiðni um aðstöðu vegna ljósleiðara NATO m.a. vegna þess að Míla taldi aðganginn ekki falla undir gildandi kvaðir. Ákvörðun PFS nr. 28/2011 snerist um höfnun á aðgangi að svörtum ljósleiðara í stofnlínustrengjum sem Míla taldi ekki skylt að veita skv. gildandi kvöðum, Svipað var upp á teningnum í ákvörðun nr. 38/2012 um aðgangsleið 1 í VDSL hjá Símanum. Einnig má nefna ákvörðun nr. 34/2014 um aðgangsbeiðni Snerpu að götuskápum Mílu og ákvörðun 15/2020 um aðstöðu fyrir inntakskassa í tækjarýmum. Auk þess má nefna synjun aðgangs að sjónvarpsefni sem fjallað hefur verið um hér að framan. Þrátt fyrir að allmörg dæmi séu um að aðgangsbeiðnum hafi verið synjað á þeim grundvelli að viðkomandi þjónusta félli ekki undir kvaðir, þá fellst PFS á að breyta orðalagi á þann hátt að tekið verði mið af því að einhverjar þjónustutegundir eru í boði án þess að þær séu bundnar kvöðum.

Míla vísaði til málsgreinar 1189, þar sem fram kæmi að lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar væri til þess fallin að draga úr virkri samkeppni á ýmsa vegu. Ennfremur væri Símasamstæðan í algjörri yfirburðarstöðu gagnvart t.d. GR fyrir fyrirtækjatengingar og hefði GR átt mjög erfitt uppdráttar á því sviði þrátt fyrir viðleitni til markaðssóknar. Ýmislegt í hegðun samstæðunnar varðandi lóðrétta samþættingu hefði komið til skoðunar á undanförnum árum, auk þess sem PFS hefðu borist ábendingar frá keppinautum samstæðunnar um hegðun sem að mati þeirra fæli í sér óeðlilega háttsemi.

Míla teldi að þessi kvörtun GR stæðist ekki skoðun. GR þjónustaði t.d. flest sveitarfélög á sínu þjónustusvæði með tengingum, þar með talið skóla og leikskóla og flestar stofnanir sveitarfélaganna. Míla hefði ekki upplýsingar um stöðu GR á þessum markaði en fullyrðingar PFS um að GR hefði ekki töluverða markaðshlutdeild á fyrirtækjamarkaði væru mjög ótrúverðugar. Míla teldi að PFS þyrfti að skoða hvort gögn sem stofnunin hefði fengið frá GR væru rétt. Á síðustu misserum hefði GR ljósleiðaravætt öll fyrirtækjasvæði á sínu þjónustusvæði heildstætt. Míla hefði hins vegar yfirleitt lagt slíkar lagnir pantanadrifið. Míla teldi að hugsanlega gæti verið að hér væri mismunur á notkun hugtaksins fyrirtækjatenging, þ.e. hvort átt væri við tengingu á markaði 3a eða markaði 4.

Afstaða PFS

GR hefur lýst því að fyrirtækið eigi erfitt uppdráttar á fyrirtækjamarkaði. PFS hefur ekki nægilega góð gögn undir höndum á þessum tímapunkti til þess að setja fram afdráttarlausar niðurstöður um stöðu samkeppni á fyrirtækjamarkaði. Það verður að bíða frekari greiningar á markaði 4 sem fara mun fram fyrr en síðar. Hver staða GR er nákvæmlega á fyrirtækjamarkaði hefur ekki afgerandi áhrif á greiningu á mörkuðum 3a og 3b og verður það því ekki skoðað nánar í þessu samhengi. Hins vegar mun PFS breyta orðalagi málsgreinarinnar á þann veg að ljóst sé að um sé að ræða umkvörtunarefni GR en ekki fullyrðingu PFS.

Míla vísaði til málsgreinar 1192, þar sem fram kæmi að GR starfrækti net sitt að mestu óháð Mílu, en það vekti athygli að mörg hinna smærri neta væru ekki í beinni samkeppni við Mílu, heldur í samstarfi við félagið og í all mörgum tilvikum hefði Míla keypt netin eða leigt þau til langs tíma. Það virtist vera flestum eigendum þessara smærri neta erfitt að reka þau og virkan búnað á þeim og þar hefði Míla komið sterkt inn. Míla sæi um rekstur á GPON samböndum á yfir 20 slíkum netum. Þá hefði Míla tryggt sér eignarhald eða langtímaleigu á um 20 netum til viðbótar. GR hefði ekki haft kost á slíku vegna skorts á eigin stofntengingum út fyrir suðvesturhorn landsins og að sögn félagsins óhagstæðra kjara Mílu á slíkum stofntengingum.

Míla sagði það dýrt að leigja stofnnet enda dýrt að reka það. Eins og PFS væri ljóst byggði leiguverð á stofnnetsmarkaði á kostnaði. Míla leigði öllum á sömu kjörum jafnt innan samstæðu sem til annarra. Það væri rétt að það væri dýrt að reka sveitakerfi og það væri einmitt þess vegna sem Míla teldi mikilvægt að aðgreina markaðinn landfræðilega, enda væri óeðlilegt og ósanngjarnt að láta samkeppnissvæðið niðurgreiða þessi dýru svæði og veikja þar með stöðu Mílu og styrkja stöðu GR sem væri nú þegar í markaðsráðandi stöðu í Reykjavík.

Net sem væru byggð upp með ríkisstyrk eins og „Ísland ljóstengt“ væru með kvöð um að veita aðgang á jafnræðisgrunni. Hér væri PFS farið út í verulega vafasaman leiðangur til að reyna að gera það grunsamlegt að Míla skyldi bjóða þjónustu á þessum ljósleiðarakerfum, sem væri samt tilgangur þeirra þegar þau hefðu verið byggð, þ.e. að þjónustuveitur veittu þjónustu yfir þau. Míla hefði litið á það sem samfélagslega þjónustu að veita þjónustu yfir net smærri aðila. Oftast væru þetta það litlar einingar að ekki væri nokkur grundvöllur fyrir þessa aðila að reka virkan búnað, nema þá með því að rukka mun hærri gjöld en almennt gerðist. Þar sem þessi net væru öll byggð upp á markaðsbrestssvæðum, þá væri almennt ekki áhugi eiganda á að reka þessi net í samkeppni við markaðsaðila. Þannig hefðu þau yfirleitt óskað eftir því að Míla veitti þjónustu yfir þessi net. Engin fyrirstaða væri fyrir því að aðrir netrekendur veittu einnig þjónustu yfir þessi net og hefði Vodafone gert það í nokkrum tilvikum. Staðreyndin væri sú að rekstrar- og fjárfestingarkostnaður við að byggja þessi net upp væri töluverður og þar sem um væri að ræða lítinn fjölda tenginga þá hefðu þessi fyrirtæki/sveitarfélög ekki talið það borga sig.

Míla teldi sjónarmið PFS í þessu máli vera undarleg. Í stað þess að fagna því að einhver veitti þjónustu yfir þessi net, þá væri reynt að gera það tortryggilegt og að Míla hefði annarleg markmið að leiðarljósi. Míla fullyrti að það væru engar hindranir í vegi fyrir því að GR eða aðrir aðilar byðu bitastraum yfir þessi kerfi og fullyrðingar GR um ómöguleika á að byggja upp eigin bitastraumskerfi á þessum netum væru rangar. Þannig hefði t.d. Símafélagið komið sér upp landsdekkandi stofnkerfi áður en félagið hefði runnið inn í Nova.

Í sambandi við verð á stofntengingum þá væri um að ræða kostnaðargreind verð. Míla velti fyrir sér hvort PFS væri að gefa í skyn að kostnaðargreiningar stofnunarinnar væru ekki í samræmi við kostnað vegna stofnnetanna. Verð á stofnlínum Mílu væru kostnaðargreind af PFS. Míla furðaði sig á því að PFS virtist gera rök GR að sínum án nokkurrar rýni í sambandi við af hverju GR hefði ekki farið meira út á land. Með tilkomu þessara neta, sem byggð hefðu verið með ríkisstyrk, þá hefðu tekjur Mílu af þessum svæðum tapast á markaði 3a. Það væri því ljóst að þessi fyrirtæki væru samkeppnisaðilar Mílu og tækju markaðshlut af félaginu.

Afstaða PFS
PFS hafnar því að því sé haldið fram í greiningunni að kaup og rekstrarsamningar Mílu á sveitanetum séu grunsamleg eða tortryggileg. PFS telur einfaldlega að það sýni styrk Mílu að fyrirtækið sé nánast það eina sem treystir sér til að starfrækja sambönd á þessum netum. Kaup á slíkum netum auka við útbreiðslu ljósleiðaraheimtauganet Mílu og eru þar með til þess fallin að auka markaðsstyrk fyrirtækisins á landsvísu.

PFS er ekki að gefa í skyn að kostnaðargreiningar stofnunarinnar á stofnnetum séu rangar, en það er haft eftir GR að fyrirtæki telji kjör á stofntengingum óhagstæð. PFS gerir þá fullyrðingu ekki að sinni. Það að fyrirtæki telji kjör óhagstæð þarf ekki endilega að liggja í því að kostnaðargreining sé röng, heldur getur ýmislegt annað komið til svo sem stærð þeirra sölueininga sem eru í boði.

Míla vísaði til málsgreinar 1193, þar sem fram kæmi að það mætti vera að ekki væri raunhæft fyrir eigendur smæstu netanna að standa að rekstri þeirra og að fjárfesta í virkum búnaði og öðru sem til þyrfti til að veita smásöluaðilum og þar með neytendum nauðsynlega þjónustu. Því gæti verið að í flestum tilvikum væri ekki öðrum mögulegum rekstraraðilum til að dreifa en Mílu, m.a. vegna þess að Míla starfrækti eina landsdekkandi stofnlínukerfi landsins. Sú staða sýndi sterka stöðu Mílu sem eina landsdekkandi fyrirtækisins hér á landi í aðgangs- og stofnlínunetum. Einnig væri þessi þróun til þess fallin að styrkja stöðu Mílu á markaðnum og leiddi til þess að nýfjárfestingar í smærri netum leiddu ekki til aukinnar samkeppni á markaðnum.

Míla sagði að uppbygging bitastraumsþjónustu krefðist ekki landsdekkandi stofnlínukerfis. Fjarskiptafélögin sjálf starfræktu landsdekkandi IP flutningsnet, sem væri það sem þyrfti til að veita aðgangsnetsþjónustu um allt land. Míla ætti ekki, né starfrækti landsdekkandi IP flutningsnet fyrir aðgangsnetsþjónustu, heldur keypti þá þjónustu í heildsölu af Símanum í samræmi við sátt við SE. Mjög lítil eftirspurn væri eftir þessari þjónustu í heildsölu hjá Mílu og þetta væri eitthvað sem PFS ætti að þekkja.

Afstaða PFS
PFS telur að þrátt fyrir að önnur fyrirtæki geti komið sér upp landsdekkandi IP flutningsneti, þá sé það erfiðara fyrir smærri fyrirtæki heldur en Símasamstæðuna. Símasamstæðan býr yfir stofnlínukerfi um land allt og IP flutningsneti ofan á því og gefur það samstæðunni ákveðið forskot. Reynslan sýnir í öllu falli að önnur fyrirtæki hafa ekki séð sér fært að bjóða bitastraumsþjónustu á landsvísu. Í ársbyrjun 2021 færðist IP flutningsnetið yfir til Mílu frá Símanum og eru því bæði lög netsins á forræði Mílu. Að mati PFS styrkir þetta stöðu Mílu í samkeppni við GR, Tengi og fleiri minni fjarskiptainnviðafyrirtæki.

Míla vísaði til málsgreinar 1195, þar sem fram kæmi að sem dæmi mætti nefna að mjög erfiðlega hefði lengi vel gengið fyrir fyrirtæki að fá fullan aðgang að VDSL kerfi Mílu. Vodafone hefði t.a.m. ítrekað óskað eftir aðgangi að VDSL með margvarpi (e. multicast) á aðgangsleið 1 um nokkurra missera skeið, en Míla hefði einungis boðið upp á internetflutning á aðgangsleið 3 í VDSL. Hefði ákvörðun PFS þurft til svo samstæðan léti af þessari hegðun. Með slíkum aðgangi hefði Vodafone getað boðið viðskiptavinum sínum aðgang að IPTV kerfi félagsins á netum Mílu. Nánar tiltekið hefði Míla lengi vel ekki boðið aðgang að

margvarpi fyrir aðra aðila en Símann, né boðið aðgang að aðgangsleið 1, nema með miklum og ítarlegum skilyrðum, m.a. að því er varðaði spá um fjölda viðskiptavina á hverjum stað.

Míla tók fram að hér væri ekki rétt greint frá málavöxtum af hálfu PFS og vekti það furðu. Í fyrsta lagi þá hefði þessi ágreiningur verið uppi á árunum 2011-2012 á meðan þessi kerfi hefðu ennþá verið í rekstri hjá Símanum en ekki Mílu. Á þeim tíma sem núverandi aðgangskerfi Mílu hefðu ennþá verið hjá Símanum, hefði risið ágreiningur á milli Símans og Vodafone um kostnað af búnaði sem setja þyrfti upp sérstaklega til að veita þjónustu Vodafone, þ.e. ágreiningurinn hefði snúist um hver ætti að greiða kostnaðinn við að veita aðganginn en ekki aðganginn sjálfan. Sá ágreiningur hefði verið leystur árið 2012 með ákvörðun PFS nr. 38/2012, eða fyrir núverandi markaðsgreiningu.

Míla taldi ekki eðlilegt að PFS drægi upp mál sem verið hefðu til umfjöllunar fyrir fyrri markaðsgreiningu og notaði þau sem átyllu í nýrri ákvörðun. Sérstaklega þegar haft væri í huga að þjónustan hefði síðan færst á milli fyrirtækja og að umfangsmiklar kvaðir hefðu verið lagðar á Mílu og þjónustuna, bæði af PFS og SE. Einnig nefndi PFS atriði í samþykktu viðmiðunartilboði sem rök. Míla benti á að viðkomandi atriði hefðu verið samþykkt af markaðnum og PFS sem eðlileg og málefnaleg eftir ítarlegt samráð um skilmála viðmiðunartilboðsins. Ef stofnunin hefði haft eitthvað út á þau að setja, þá hefði stofnuninni verið i lófa lagið að krefjast breytinga á þeim. Viðmiðunartilboðið hefði farið í samráð markaðsaðila sem hefðu getað komið með athugasemdir við það á sínum tíma.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá Mílu að málavöxtum er ekki rétt lýst hvað varðar VDSL með margvarpi (e. multicast) á aðgangsleið 1. Þjónustan var á þessum tíma hjá Símanum en færðist síðar til Mílu. Samkvæmt málavaxtalýsingu í ákvörðun 38/2012 stóð ágreiningurinn frá árinu 2010 til 2012. Textinn verður leiðréttur eftir því sem við á.

PFS er ekki að halda því fram að þetta tiltekna vandamál sé enn til staðar, heldur er verið að fjalla um það að deilur um aðgang hafa endurtekið komið upp á síðustu árum.

Míla vísaði til málsgreinar 1196, þar sem fram kæmi að fyrirtækjum hefði ekki tekist að fá IPTV þjónustu Símans yfir á eigið bitastraumskerfi, en mjög mikilvægt væri fyrir fyrirtæki að geta boðið upp á IPTV þjónustu eða að slík þjónusta stæði til boða á neti þeirra, enda væri hún mjög vinsæl meðal neytenda hér á landi til að nálgast sjónvarpsefni. Mikilvægi IPTV sjónvarpsdreifingar væri mikið á innlendum fjarskiptamarkaði. GR hefði ítrekað boðið Símanum bitastraumsaðgang sem Síminn myndi nýta fyrir IPTV þjónustu sína. Vodafone hefði einnig átt í ágreiningi við Símann um aðgang að efni í eigu Símans til dreifingar á IPTV kerfi Vodafone. Hvorugt fyrirtækið hefði náð árangi í viðleitni sinni til samninga við Símann. Á sama tíma hefði Síminn lagt mikla áherslu á að vöndla saman fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu (Heimilispakkinn) með góðum árangri frá því að sú stefna hefði verið mörkuð haustið 2015.

Míla benti á að það væru ýmsir möguleikar fyrir landsmenn að nálgast sjónvarpsefni og áttaði sig því ekki á því hvers vegna sjónvarpsefni Sjónvarps Símans væri talið sérstaklega mikilvægt. T.d. væri Vodafone með sjónvarpsefni í gegnum Stöð 2, sambærilegt og Síminn væri með. Þá væru ótal möguleikar aðrir fyrir hendi, t.d. Hulu, Netflix, AppleTV o.s.frv.

Afstaða PFS
PFS er sammála því að landsmenn hefðu ýmsa möguleika til að nálgast sjónvarpsefni, t.a.m. í gegnum streymisveitur á borið við Netflix og Hulu. Mjög mörg íslensk heimili eru með aðgang að Netflix svo dæmi sé tekið. Margt bendir til þess að í flestum tilvikum sé slík áskrift viðbót við áskrift að íslenskum sjónvarpsstöðvum og/eða efnisveitum. Í því sambandi má benda á mjög góðan árangur Símans á síðustu árum með Heimilispakka félagsins, þar sem honum fylgir vinsælt ólínulegt sjónvarpsefni (Sjónvarp Símans Premium) og vinsælt línulegt sjónvarpsefni (Enski boltinn).

Míla vísaði til málsgreinar 1197, þar sem fram kæmi að aðgangur að VDSL kerfi Mílu væri ennþá mikilvægur víða um land, enda væri raunin orðin sú að á þeim svæðum sem Míla hefði byggt upp VDSL þjónustu sína og ekki væri annað net byggt á ljósleiðurum til staðar, væri ekki um aðra kosti að ræða fyrir mjög bandbreiðan aðgang. Aðrir bitastraumsveitendur, sem verið hefðu með eigið ADSL kerfi á svæðinu, hefðu þar af leiðandi tapað stórum hluta viðskiptavina sinna í bitastraumsþjónustu á fáeinum mánuðum eftir að viðkomandi svæði voru VDSL vædd. Slíkir aðilar hefðu kosið að uppfæra ekki kerfi sín úr ADSL í VDSL og keppa við Mílu í veitingu bitastraumsþjónustu, heldur flutt smásöluviðskipti sín yfir heildsölukaup á bitastraum á VDSL kerfum Mílu og hefðu þannig færst niður fjárfestingarstigann.

Míla benti á að þessi grein væri áhugaverð m.t.t. málsgreinar 950, þar sem fjallað væri með jákvæðum hætti um að GR byði einungis bitastraumsþjónustu, þ.e. synjaði fjarskiptafyrirtækjum um aðgang að ljósleiðara, og því *„þyrftu fyrirtækin ekki að kaupa þann tengibúnað sem þyrfti til að tengjast heimtaugunum beint“*. Hér væri aftur á móti fjallað með neikvæðum hætti um eðlilega uppfærslu Mílu á bitastraumskerfi sínu.

Afstaða PFS
PFS telur sig aðeins vera að lýsa staðreyndum varðandi viðbrögð þjónustuaðila við VDSL væðingu á svæðum þar sem ekki væru ljósleiðaraheimtaugar. PFS telur umfjöllun um uppfærslu á neti Mílu ekki neikvæða. Í báðum tilvitnuðum málsgreinum 950 og 1197 er þess getið að viðkomandi þjónustuveitendur færðust niður fjárfestingastigann.

Vodafone vísaði einnig til framangreindrar málsgreinar 1197 og taldi ekki rétt að Vodafone hefði „kosið“ að uppfæra ekki kerfi sín úr ADSL í VDSL. Vodafone hefði ekki haft kost á að bjóða VDSL, þar sem Míla hefði ekki hleypt fyrirtækinu í götuskápa. Míla hefði semsagt ýtt fjarskiptafélögum út af þessum samkeppnismarkaði.

Varðandi málsgrein 1198 hefði verð fyrir VULA aldrei verið birt þrátt fyrir óskir Vodafone.

Þá vísaði Vodafone til málsgreinar 1230 og tók fram að fyrirtækjaverðin fyrir nákvæmlega sömu þjónustu væru og hefðu verið hærri.

Afstaða PFS
PFS er ljóst að í mörgum tilfellum er erfitt eða nær ómögulegt fyrir keppinauta Mílu að uppfæra kerfi sín úr ADSL í VDSL og mun gera breytingar á orðalagi hvað það varðar.

Varðandi málsgrein 1198 vill PFS taka fram að Míla lagði fram kostnaðargreiningu fyrr VULA árið 2016 og var gjaldskrá fyrir þjónustuna staðfest með ákvörðun PFS nr. 6/2017. Kostnaðargreining fyrir VULA hefur ekki verið uppfærð eftir þetta vegna þess að engar aðgangsbeiðnir hafa borist.

Í málsgrein 1230 er PFS að fjalla um muninn á heildsöluverði línugjalds og smásöluverði línugjalds heimilistenginga og er því ekki ástæða til að gera samanburð á fyrirtækjatengingum á þessum stað.

Míla vísaði til málsgreinar 1198, þar sem fram kæmi að varðandi fleiri ágreiningsmál um aðgang í tengslum við VDSL væðingu Mílu mætti nefna ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem PFS hefði talið að Míla hefði ekki haft rétt til að synja Snerpu um tilteknar milliskápatengingar í Holtahverfi á Ísafirði og Míla talin hafa brotið gegn jafnræðiskvöð með því að veita Snerpu ekki fullnægjandi upplýsingar og leiðbeiningar varðandi VDSL væðingu hverfisins. PFS hefði talið að aðgangskröfur Snerpu hefðu í sumum tilvikum ekki verið sanngjarnar og eðlilegar, en lagt fyrir Mílu að leysa þann hluta aðgangsþarfanna með því að bjóða VULA aðgang. Frá því að viðmiðunartilboð Mílu hefði verið uppfært, m.t.t. slíks VULA aðgangs, hefði enginn aðili séð sér hag í að nýta sér það, þar sem verðlagningin væri þannig að stærðarhagkvæmni þyrfti að vera mikil svo það væri raunhæft og fáum ef einhverjum slíkum aðilum til að dreifa hér á landi utan Símans.

Míla tók fram að hér vísaði PFS til nærri 6 ára gamals máls, sem varðað hefði aðgangsbeiðni Snerpu að örfáum heimtaugum á Ísafirði. Míla benti á að PFS hefði viðurkennt að kröfur Snerpu hefðu að miklu leyti ekki verið sanngjarnar né eðlilegar. Málið hefði orsakað töf á uppbyggingu VDSL kerfis Mílu á Ísafirði í um 3 ár og Snerpa hefði nýtt tímann til að byggja upp eigið ljósleiðarakerfi á svæðinu. Ekkert fjarskiptafyrirtæki hefði óskað eftir VULA aðgangi, hvorki á kopar né ljósleiðara frá því að sú kvöð hefði verið sett á Mílu. Verðið byggðist á kostnaðargreiningu sem lögð hefði verið til samþykktar hjá PFS. Það væri einfaldlega mjög dýrt að setja þetta upp.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrra svars síns hér fyrr í kafla 10.2.4 að því er varðar ástæður þess að PFS telur mikilvægt að reifa ýmis raunveruleg samkeppnisvandamál sem hafa komið upp í samskiptum Símasamstæðunnar og keppinauta hennar. Er þetta mikilvægt til að sýna fram á að kvaðir þær sem PFS ákveður að leggja á Mílu séu viðeigandi og til þess fallnar að leysa raunveruleg eða möguleg samkeppnisvandamál sem greind hafa verið eða gætu komið upp.

PFS ítrekar að hér að framan hefur komið fram í máli PFS að samkeppnisvandamál þurfi ekki að vera raunveruleg eða yfirstandandi ennþá svo viðeigandi sé að leggja tilteknar kvaðir á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Nægilegt er að möguleikinn sé fyrir hendi. Tilgangurinn með að lýsa hegðun þar sem Símasamstæðan hefur af hálfu PFS, SE, úrskurðarnefndum eða dómstólum verið talin hafa gerst brotleg við lög eða kvaðir sem á samstæðunni hvíla er að sýna fram á að samstæðan hefur margoft í gegnum árin nýtt sér þá möguleika og þá getu sem felst í slíkum markaðsstyrk til að draga úr samkeppni og þar með skaða neytendur. Mörg þessara mála eru komin nokkuð til ára sinna en önnur eru nýleg og eitt nær alveg fram til ársins 2020. Auk þess er SE með nokkur mál til meðferðar gagnvart

Símasamstæðunni. Því telur PFS að umfjöllun um þetta mál og fleiri álíka hafi mikla þýðingu varðandi útfærslu kvaða og til að rökstyðja álagningu þeirra.

Míla vísaði til málsgreinar 1199, þar sem fram kæmi að Míla hefði í nokkrum tilvikum verið uppvís að hegðun sem væri til þess fallin að torvelda samkeppnisaðilum að fóta sig á markaði 3a, bæði hegðun Símasamstæðunnar sem fælist í verðstefnu samstæðunnar, sem og hegðun sem ekki snéri að verðum.

Míla mótmælti þessum aðdróttunum vegna mála sem fyrirtækinu hefði ekki verið kynnt og þ.a.l. ekki getað komið sínum sjónarmiðum að fyrir birtingu frumdraganna.

Þá gerði Míla athugasemdir við málsgreinar 1200-1211, sem fjalla um hegðun Mílu gagnvart samkeppnisaðilum félagsins á markaði 3a sem ekki snéru að verðlagningu.

Míla tók fram að hér reifaði PFS málið út frá sjónarhorni Tengis. Engin tilraun hefði verið gerð til að leita álits Mílu. Míla gerði alvarlega athugasemd við það. Staðreyndin væri sú að það kostaði bitastraumskerfi Mílu 312 kr./mán að fá aðgang að ljósleiðara Tengis utan Akureyrar (212 kr./mán á Akureyri). Þetta væri gjald sem Tengir rukkaði ekki eigin bitastraumsnotendur eða innri not. Míla teldi því sterk eðlileg viðskiptaleg sjónarmið á bak við þessa ákvörðun, þ.e. að lágmarka kostnað við að veita bitastraumsþjónustuna. Aftur á móti þá virtist PFS reyna að gera málið tortryggilegt án þess að hafa fyrir því að leita sjónarmiða eða rannsaka málið.

Þá væri ekkert óeðlilegt við það að Míla veldi að skipta um samstarfsaðila þegar það væri m.a. hagkvæmara.

Einnig væri rétt að benda á að það væri mat Mílu að Tengir hefði stundað vafasama viðskiptahætti í samskiptum við Mílu. Þannig hefði komið fram á fundum félaganna, um vettvangsþjónustukaup Mílu af Tengi, að Tengir hefði stundað það að vakta tengingar sem viðskiptavinir þess hefðu sagt upp og hringt í viðkomandi til að pressa notandann til að halda áfram með viðskipti við Tengi. Einnig að starfsmenn Tengis og Netkerfa og Tölvur hefðu eftirlit með ljósleiðaratengingum Mílu í húsum og hringt væri í notendur ljósleiðara Mílu til að fá þá til að færa sig yfir á net Tengis (Versla í heimabyggð).

Varðandi málsgrein 1206 þá benti Míla á að umrætt viðbótargjald upp á 212 kr., sem sett hefði verið á vegna GPON tenginga sem færu yfir net í eigu Tengis, væri það sama og aukagjald það sem aðgangskerfi Mílu þyrfti að greiða fyrir aðgang að neti Tengis á Akureyri. Þetta aukagjald væri stór hluti af bitastraumsgjaldi Mílu á svæðinu og gæti félagið ekki tekið það á sig lengur. Á stöðum utan Akureyrar þyrfti Míla að borga 312 kr. fyrir hverja tengingu aukalega þannig að þar tæki bitastraumsþjónusta Mílu á sig 100 kr. af hverri tengingu. Míla teldi að sú staðreynd að PFS hefði ekki fyrir því að óska eftir sjónarmiðum Mílu í máli Tengis heldur virtist ætla að nota það til þess að réttlæta enn þyngri kvaðir á félagið vera dæmi um afleita stjórnsýsluhætti og benda til að stofnunin gætti ekki hlutlægni hvað varðaði Mílu. Þá hefði PFS enga lagastoð fyrir því að leggja kvöð á Mílu um að veita bitastraumsþjónustu um kerfi annarra þegar að Míla ætti sitt eigið kerfi.

Afstaða PFS
PFS bendir á að allmörg dæmi um samkeppnishamlandi hegðun hafa verið staðfest í ákvörðunum stjórnvalda, bæði í ákvörðunum PFS og SE. Dæmið sem varðar samskipti við Tengi hefur ekki komið til úrlausnar stjórnvalda sem slíkt en er innlegg Tengis í upplýsingaöflun PFS vegna greiningarinnar. Frumdrögin, þar sem lýsing Tengis kemur fram er ekki stjórnvaldsákvörðun heldur hluti af málsmeðferð sem á endanum mun leiða til ákvörðunar. Frumdrögin eru birt til umsagnar í þeim tilgangi að þeir sem hafa hagsmuna að gæta geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri og það hefur Míla nú gert varðandi samskiptin við Tengi. PFS mun gera grein fyrir sjónarmiðum Mílu hvað þetta varðar í uppfærðri greiningu (viðauki A).

Tengir beindi einnig þeim umkvörtunarefnum sem lýst er í þessum kafla til SE, en það stjórnvald tilkynnti Tengi og Mílu í desember 2020 að vegna forgangsröðunar verkefna þar hygðist stofnunin ekki taka þau til úrlausnar að svo stöddu.

Tengir hefur upplýst PFS um að félagið hyggist kvarta formlega undan þeirri hegðun Símasamstæðunnar sem lýst er í umræddum kafla og mun málið því fara í formlegan farveg hjá PFS og þá mun Símasamstæðunni verða veitt færi á að tjá sig um kvörtunarefnið með formlegum hætti.

Að lokum staðhæfir Míla að PFS hefði ekki lagastoð fyrir því að leggja kvöð á Mílu um að veita bitastraumsþjónustu um kerfi annarra þegar Míla ætti sitt eigið kerfi. Umræddri athugasemd verður svarað undir kafla 11.6.2 (Kvöð um jafnræði á markaði 3b) hér síðar.

Míla vísaði til málsgreinar 1220, þar sem fram kæmi að smásöluverð línugjalds hefði smám saman farið hækkandi undanfarin ár og bilið milli heildsöluverðs heimtauga og línugjalds í smásölu hefði aukist jafnt og þétt. Fyrirtæki sem nytu sterkrar stöðu á smásölumarkaði talsíma- og internetþjónustu gætu sótt sér framlegð á verðbili smásöluverðs línugjalds og heildsöluverðs heimtaugaleigu. Ekkert fyrirtæki hefði sterkari stöðu á umræddum smásölumörkuðum en Síminn og mætti því ætla að Símasamstæðan væri í einstakri stöðu til þess að hækka línugjald í smásölu án þess að taka tillit til keppinauta og neytenda.

Míla benti á að í öllum tilvikum frá 2016 sem Mílu væri kunnugt um þá hefði Síminn ekki haft frumkvæði að þessum hækkunum. Í öllum tilvikum virtist Síminn þannig elta aðra á markaði í þessum hækkunum. Þá vantaði inn verð Vodafone fyrir 2017 í töfluna. Míla teldi því að þetta gæfi PFS ekki tilefni til að álykta eins og stofnunin gerði í þessari málsgrein.

Afstaða PFS
PFS vísar í umfjöllun um línugjald Símans hér að framan og bendir jafnframt á að það er fyrst og fremst línugjald Símans fyrir koparheimtaugar sem hefur verið til skoðunar en Síminn er langstærsti kaupandi koparheimtauga Mílu. Þá hafa hækkanir á aðgangsgjaldi Vodafone að mestu fylgt verðhækkunum frá GR enda er megnið af þeim heimtaugum sem Vodafone leigir ljósleiðaraheimtaugar GR.

PFS bendir á að í málsgrein 1220 er ekki tafla og því óljóst hvaða töflu Míla er að vísa í. Þá bendir PFS að Vodafone hóf að innheimta aðgangsgjald fyrir ljósleiðaraheimtaugar GR í júlí 2017, en áður hafði GR innheimt þessi gjöld beint til neytenda.

Míla vísaði til málsgreinar 1223, þar sem fram kæmi að GR teldi að Míla hefði brotið gegn gjaldskrárkvöð þeirri sem lögð hefði verið á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2014. Annars vegar með því að ná inn auknum tekjum í gegnum hækkun á smásöluverði á línugjöldum hjá móðurfélagi samstæðunnar og hins vegar með því að stunda undirverðlagningu sem ekki endurspeglaði raunverulegan kostnað Mílu við að veita heildsöluþjónustu um heimtaugar félagsins. Að mati GR hefði Míla þurft að hækka gjöld af bæði kopar- og ljósleiðaraheimtaugum sínum til að mæta auknum kostnaði við ljósleiðaraútbreiðslu félagsins.

Að mati GR hefði hækkunarþörf innan samstæðunnar þess í stað verið mætt á smásölustiginu og þannig hefði lóðréttum styrk samstæðunnar verið beitt. Gjaldskrárkvöðum ákvörðunar PFS nr. 21/2014 væri m.a. ætlað að tryggja þetta. Þó neytendur kynnu að njóta þess til skamms tíma að fá fjarskiptaþjónustu á lágu verði leiddi röskun á samkeppni, sem undirverðlagning ylli, til lengri tíma til hærra verðs fyrir neytendur, minni gæða og færri valkosta fyrir neytendur. Af því leiddi að önnur fyrirtæki, sem ekki hefðu sambærilegan fjárhagslegan styrk og Símasamstæðan, gætu hrökklast af markaðnum.

Fram kom í máli Mílu að verð félagsins fyrir stærstan hluta heimtauga sinna, þ.e. koparheimtauga, væri undir verðkvöð og byggði á kostnaðargreiningu sem send hefði verið PFS til samþykktar. Á þessu tímabili hefði verðskrá koparheimtauga hækkað reglulega. Verð fyrir ljósheimtaugar hefði verið mun hærra en á koparheimtaugum. Það væri ekki rétt að heildsöluverð hefði ekki tekið verðbreytingum. Þannig hefði verð Mílu fyrir ljósheimtaugar á höfuðborgarsvæðinu verið 1.305 kr. árið 2012, 1417 kr. árið 2013, 1.750 kr. árið 2016 og 1.970 kr. árið 2017. Þá hefði verið tilkynnt um verðhækkun upp í 2.120 kr. sem taka hefði átt gildi í maí 2020 en verið frestað til haustsins 2020 vegna heimsfaraldurs COVID-19. Míla benti hins vegar á að um árabil hefði verðskrá GR haldist óbreytt eða frá janúar 2013 til 2017.

Afstaða PFS

Eins og kemur fram í umfjöllun PFS í málsgrein 1225 þá vísaði PFS kvörtun GR um undirverðlagningu á ljósleiðaraheimtaugum Mílu frá með ákvörðun sinni nr. 14/2018, þar sem stofnunin taldi sig skorta heimild til að úrskurða um smásöluverð Símans og að ekki væri til staðar verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugum Mílu. Eins og fram kom í umræddri ákvörðun PFS hafa verð koparheimtauga verið kostnaðargreind í samræmi við þá verðkvöð sem er í gildi og hyggst PFS viðhalda þeirri verðkvöð. SE er með verðlagningu Símans á línugjaldinu til meðferðar hjá sér.

Varðandi verð Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar þá vísar PFS í umfjöllun hér að ofan. Eins og þar kom fram hækkaði Míla ekki aðgangsgjöld sín að ljósleiðaraheimtaugum í aðgangsleið 1 í rúmlega þrjú á (2017-2020) og þegar hækkunin átti sér stað var hún undir hækkun á byggingarvísitölu. Þær hækkanir sem Míla fjallar um í athugasemd sinni voru gerðar áður en Míla fór af stað með skipulega útbreiðslu ljósleiðaraheimtauga og þessi verð náðu því eingöngu til örfárra ljósleiðaraheimtauga. Að mati PFS ber einnig að horfa á selt magn þeirra vöru sem fjallað er um, þar sem vara sem er seld í mjög litlum mæli hefur lítið vægi þegar verðskrá er ákvörðuð. Lítill sem enginn munur var á verði ljósleiðaraheimtauga og koparheimtauga fram til 2016 þegar Míla fór af stað í ljósleiðaravæðingu. Fyrir hækkunina 1. janúar 2016 var mánaðargjald ljósleiðaraheimtauga 1.417 kr., eins og kemur fram hjá Mílu, en á sama tíma var mánaðargjald koparheimtauga 1.386 kr. á mánuði.

Varðandi verð GR þá bendir PFS enn aftur á að GR er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði og var það klárlega ekki á því tímabili sem Míla vísar til.

Varðandi þá seinkun á gjaldskrárhækkun sem Míla nefnir að hafi átt sér stað vegna áhrifa COVID-19 þá áttar PFS sig ekki á þeim sjónarmiðum sem þar réðu. Ef horft er á þetta út frá sjónarhóli neytenda þá hækkaði Síminn línugjald sitt í apríl 2020 þrátt fyrir að Míla hafi seinkað hækkun á heimtaugagjaldi fyrir ljósleiðara fram í september 2020. Síminn hækkaði svo línugjöldin aftur í febrúar 2021.

Míla vísaði til málsgreinar 1230, þar sem fram kæmi að frá því að ofangreindar ákvarðanir PFS nr. 14/2018 og 8/2019 hefðu litið dagsins ljós hefði línugjald Símans í smásölu hækkað enn frekar og væri nú 3.490 kr. með vsk. (2.815 án vsk.). Heildsöluverð fyrir koparheimtaugaleigu Mílu væri 1.558 kr. og 1.970 kr. fyrir ljósleiðara á höfuðborgarsvæðinu og á Akureyri og 2.300 kr. annars staðar. Ljóst væri að álagning Símans af línugjaldi af koparheimtaugum undanfarin ár hlypi á tugum prósenta og allt upp í rúmlega 100%. Álagningin væri eitthvað minni í tilviki ljósleiðaraheimtauga en nokkuð rífleg. Í dag væri munurinn 26% miðað við höfuðborgarsvæðið og Akureyri og um 47% fyrir önnur svæði. Þessi munur endurspeglaðist hins vegar ekki í smásöluverðum fjarskiptafyrirtækja eftir svæðum. Miðað við fyrirliggjandi heildsölu- og smásöluverð innan Símasamstæðunnar og fjölda notenda mætti gróflega áætla að álagning Símans af línugjaldi hlypi á milljörðum króna á síðustu árum.

Míla sagði að án þess að félagið þekkti forsendur Símans fyrir línugjaldi sínu, þá gætu verið góðar ástæður fyrir verðinu, t.d. gæti verið að hluti af tekjunum færu í að greiða niður leigulínukostnað vegna leigulínusambanda undir talsímaþjónustu, rekstur símstöðva, hýsingu, kostnað við rekstur smásölu og annað. Þá væri rétt að benda á að smásöluverð annarra fjarskiptafyrirtækja væru svipuð. Hátt verð Símans ætti að koma GR til góða þar sem keppinautar Símans ættu að geta boðið lægra verð en Síminn, en þeir keyptu heimtaugar frekar af GR en af Mílu.

Afstaða PFS

PFS vísar í fyrri svör varðandi línugjald Símans. Eins og fram kemur hér að ofan hefur Síminn gert athugasemd við umfjöllun um línugjald fyrirtækisins og telur PFS eðlilegra að það sé Síminn en ekki Míla sem fjalli um það. PFS telur því ekki nauðsynlegt að svara ágiskunum Mílu um hvers vegna Síminn eigi að leggja fleiri tugi prósenta álag á heildsöluverð koparheimtauga Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 1232, þar sem fram kæmi að PFS teldi ekki útilokað að línugjald Símans hefði verið hækkað á undanförnum árum og a.m.k. að hluta til notað til að styðja við umfangsmikla og kostnaðarsama ljósleiðarauppbyggingu Mílu. Þá væri ljóst að Símasamstæðan byggi að því að eiga möguleika á að beita lóðréttri samþættingu sinni á hátt sem önnur fjarskiptafyrirtæki hér á landi ættu ekki kost á. Auk þess væri slíkur hvati fyrir hendi þótt ekki yrði skorið úr því hér hvort slík misnotkun hefði átt sér stað. Víxlverkun í verðlagningu milli heildsölu- og smásölu væri meðal áhættuþátta fyrir samkeppni við slíkar aðstæður.

Míla sagði að þetta væri ótrúleg og alvarleg staðhæfing frá eftirlitsstofnun sem ætti að gæta að réttum stjórnsýsluháttum og þar með talið hlutlægni. Míla teldi það mjög alvarlegt og andstætt góðum stjórnsýsluháttum að stofnunin setti fram opinberlega órökstuddar vangaveltur sem væru til þess fallnar að varpa rýrð á Mílu. Míla benti á að fyrirtækið væri sérstök lögpersóna. Samkvæmt sátt við SE yrði rekstur Mílu að vera með sjálfstæðum hætti. Fjármögnun félagsins yrði að vera á markaðsforsendum og gerð væri eðlileg krafa um arðsemi.

Afstaða PFS

PFS er ekki að staðhæfa neitt í umræddri málsgrein annað en að það er staðreynd að línugjald hefur hækkað mikið á undanförnum árum. Lóðrétt samþætting fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk hefur í för með sér ýmsa hvata og tækifæri til þess að nota þá stöðu til þess að auka markaðsstyrk sinn enn frekar og hér er verið að lýsa einni mögulegri leið til þess. Það hvort leiðin hafi verið notuð eða ekki, hefur ekki úrslitaáhrif á það hvort beita eigi kvöðum til að fyrirbyggja hana. Það að Míla sé sérstakur lögaðili og að rekstur félagsins yrði, skv. sátt við SE, að vera með sjálfstæðum hætti og fjármögnun félagsins yrði að vera á markaðsforsendum, eyðir ekki umræddum hvötum eða möguleikum sem Símasamstæðan hefur til að beita lóðréttri samþættingu sinni. Því telur PFS mikilvægt að viðeigandi kvaðir séu lagðar á samstæðuna á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Míla vísaði til málsgreinar 1235, þar sem fram kæmi að á fyrirtækjamarkaði hefði GR verið í samkeppni við vörur frá Mílu, sem byggðu á ljósleiðara í aðgangsneti Mílu, svokölluðum ljóslínum. GR hefði á undanförnum árum byggt upp nýtt virkt aðgangsnet fyrir fyrirtæki til þess að freista þess að sækja með auknum þunga á umræddan fyrirtækjamarkað þar sem Míla hefði verið í yfirburðarstöðu að sögn GR. Í ábendingu GR til PFS hefði m.a. komið fram að Míla væri markaðsráðandi á umræddum markaði skv. ákvörðun PFS nr. 8/2014 (markaður 6 fyrir lúkningarhluta leigulína, nú markaður 4 fyrir hágæða miðlægan aðgang til fyrirtækja). Árangur GR á þeim markaði hefði ekki verið góður og langt frá því sem þekktist á heimilismarkaði. Nýlega hefði Míla hafið sölu á nýjum vörum á fyrirtækjamarkaði sem byggðu á GPON bitastraumstækni á sama tíma og félagið hefði verið í miklu átaki að leggja ljósleiðara til heimila og fyrirtækja að sögn GR.

Í máli Mílu kom fram að hér virtist byggt á ummælum frá GR og virtist PFS gera ummæli GR að sínum. Ekki virtust vera neinar tölur til grundvallar þessu frá PFS. Markaðsgreining PFS virtist byggja á sögusögnum og órannsökuðum kvörtunum frá markaðsaðilum og þær nýttar til að réttlæta frekari kvaðir á fyrirtækið. Míla teldi þetta andstætt góðum stjórnsýsluháttum. Míla benti á að það væri ekki hlutverk fjarskiptayfirvalda að vernda ósjálfbær fyrirtæki, heldur væri það markmið samkeppnislaga og þar með fjarskiptalaga að vernda neytendur á markaði.

Afstaða PFS

GR hefur lýst því að fyrirtækið eigi erfitt uppdráttar á fyrirtækjamarkaði. PFS hefur ekki nægilega góð gögn undir höndum á þessum tímapunkti til þess að setja fram afdráttarlausar niðurstöður um stöðu samkeppni á fyrirtækjamarkaði. Það verður að bíða frekari greiningar á markaði 4 sem fara mun fram síðar á þessu ári. Hver staða GR er nákvæmlega á fyrirtækjamarkaði hefur ekki afgerandi áhrif á greiningu á mörkuðum 3a og 3b og verður það

því ekki skoðað nánar í þessu samhengi. Hins vegar mun PFS breyta orðalagi málsgreinarinnar á þann veg að ljóst sé að um sé að ræða umkvörtunarefni GR en ekki fullyrðingu PFS.

Míla vísaði til málsgreinar 1241, þar sem fram kæmi m.a. að PFS teldi að með umfangsmikilli útbreiðslu ljósleiðara í aðgangsneti Mílu væri varan Ljóslína, sem áður hefði verið sérstök lausn og einungis afhent stöku viðskiptavin á fyrirtækjamarkaði eftir pöntun gegn umtalsverðu stofngjaldi, nú orðin hluti af almennu aðgangsneti fyrirtækisins og skyldi falla undir viðkomandi markað fyrir staðaraðgang með fasttengingu, markaður 3a. Sömuleiðis væru þær GPON bitastraumslausnir sem Míla byði á fyrirtækjamarkaði að grunni til þær sömu og heimilum byðust, enda nefndust nokkrar þeirra „Heimilistenging til fyrirtækja“, og féllu undir markað miðlægs aðgangs með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur, markaður 3b. Miklar líkur stæðu til þess að sömu eða að minnsta kosti hliðstæð samkeppnisvandamál væru uppi hvað þessar fyrirtækjalausnir varðaði og að ofan væri lýst varðandi heimilistengingar.

Míla mótmælti þessu mati PFS sem órannsökuðu og órökstuddu. Varan ljóslína væri nákvæmlega eins og áður. Hún væri afhent sem sérlausn og stök gegn greiðslu stofngjalds. Forsendur vörunnar væru nákvæmlega þær sömu og áður. Sú breyting sem PFS teldi að hefði orðið væri órökstudd og ályktun PFS því röng. Einu rökin virtust vera órannsakaðar kvartanir samkeppnisaðila og virtist sem þær dygðu sem grundvöllur fyrir íþyngjandi ákvörðun PFS andstætt rannsóknarreglu stjórnsýslulaga sem væri grundvallarregla í stjórnsýslurétti.

Míla benti á að önnur PON högun væri á svokölluðum fyrirtækjasvæðum en á heimilissvæðum. Þannig væri notast við lægra deilihlutfall á slíkum svæðum en á heimilissvæðum, þ.e. svokallaða 1:64 skiptingu í stað 1:128 sem væri almennt það sem notað væri á heimilismarkaði. Þetta þýddi að gert væri ráð fyrir að mun færri tengingar tengdust á hvert PON á slíkum svæðum en á almennum heimilissvæðum. Einnig væru fyrirtækjasvæði oft með færri rýmum á ferkílómeter en í íbúðahverfum. Ennfremur þá væru GPON fyrirtækjavörur með annað þjónustustig en heimilistengingar. Þetta væru grunnástæður fyrir mismunandi verði á milli þessar svæða. Kostnaðargrunnur Mílu vegna Ljóslína væri allt annar en vegna GPON tenginga. Ljóslínur hefðu verið lagðar í gegnum tíðina sem vara sem fjarskiptafyrirtæki hefðu getað pantað á staðföngum þar sem Míla hefði ekki þegar lagt ljósleiðara. Í framhaldi af pöntun hefði verið farið út í framkvæmdir við að koma tengingunni á með tilheyrandi jarðvegsframkvæmdum.

Þó að Míla hefði rukkað viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um hluta framkvæmdakostnaðar þá hefði Míla tekið mun stærri hluta á sig en almennt gerðist og hefði það verið gert þar sem verð ljóslína hefðu verið mun hærri en almennt gerðist. Með þessari ákvörðun PFS væri verið að eyðileggja þessa vöru og myndi líklegasta niðurstaða Mílu vera að hætta að veita þessa þjónustu. Fyrirtæki myndu því ekki geta pantað ljósleiðara á staðföng þar sem þau óskuðu heldur yrðu að bíða eftir að Míla eða aðrir ljósleiðaravæddu svæðin heildstætt. Hvenær það yrði væri algerlega óvíst í ljósi þeirra kvaða sem PFS hefði í hyggju að leggja á Mílu. Sú ákvörðun PFS að setja þessar tengingar undir sama hatt og almennar heimilistengingar væri eitthvað sem Míla mótmælti harðlega, sérstaklega ef PFS ætlaði að halda því fram að um sömu vöru væri að ræða. PFS ætti að ákvarða verð en að áliti Mílu þá hefði stofnunin ekki heimild til að ákvarða vöruframboð Mílu.

Afstaða PFS
Eins og áður er komið fram þá hefur PFS fallið frá því að telja „Ljóslínur“ Mílu til fyrirtækja, hluta af markaði 3a. PFS telur því ekki ástæðu til frekari umfjöllunar um athugasemd Mílu á þessum stað, en vísar til viðauka C, sem fjallar um auka samráð það þar sem þessi breyting var boðuð.

10.2.6 Mál sem Samkeppniseftirlitið er með til meðferðar gagnvart Símasamstæðunni

Nova benti á ítarlega umfjöllun um samkeppnismál sem reifuð væru í ákvörðun SE nr. 25/2020.

Afstaða PFS
PFS vísar til svars hér að framan þar sem fjallað er um umrædda ákvörðun SE og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2020, dags. 13. janúar 2021. Vísast til þess.

10.2.7 Samantekt og niðurstaða um samkeppnisvandamál tengd markaði 3a

Tengir fagnaði því að PFS hefði gert svo ítarlega greiningu á mögulegum og raunverulegum samkeppnislegum vandamálum á markaði 3a og tengdum mörkuðum, og í kjölfarið borið kennsl á ýmsar aðgangshindranir og alvarleg samkeppnisleg vandamál sem væru ríkjandi á þessum mörkuðum og hygðist bregðast við þeim með því að kveða á um verðkvöð bæði á kopar- og ljósleiðaraheimtaugum Mílu, sbr. málsgreinar 1245-1252.

Afstaða PFS
Athugasemd Tengis styður umfjöllun og niðurstöður PFS og kallar ekki á frekari umfjöllun. PFS bendir þó á að stofnunin ákvað að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá á ljósleiðaraheimtaugar Mílu og kveða þess í stað að um ERT kvöð á Símasamstæðuna. Vísast til kafla 10.7.5 hér síðar og viðauka C, sem fjallar um auka samráð það sem PFS efndi til þann 30. október sl.

Míla vísaði til málsgreinar 1247, þar sem fram kæmi að Míla réði yfir eina landsdekkandi netinu og væri sums staðar eini aðilinn á markaðnum. Þrátt fyrir að á sumum svæðum hefði komið fram nýir netrekendur þá væri Míla enn með yfirgnæfandi markaðshlutdeild á landsvísu. Í upphafi samkeppni hefði Míla nær eingöngu notast við koparnet sitt sem uppfært hefði verið reglulega með nýjustu tækni sem í boði væri hverju sinni. Undanfarið hefði Míla mjög sótt í sig veðrið í uppbyggingu og uppkaupum á ljósleiðaranetum.

Míla sagði að enn og aftur virtist PFS ætla að refsa Mílu fyrir að veita of góða þjónustu og að hafa sett upp bitastraumskerfi sín á stöðum sem klárlega væri markaðsbrestur á. Eitthvað sem Míla hefði litið á sem samfélagslega skyldu sína hingað til. Ljóst er að Míla myndi þurfa að endurskoða þessa stefnu ef niðurstaða markaðsgreiningarinnar væri að félaginu yrði refsað fyrir að veita þjónustu á markaðsbrestssvæðum. Einnig benti Míla á að á líftíma

greiningarinnar myndi Míla ekki hafa landsdekkandi heimtauganet og líklega myndi hið sama eiga við um bitastraumskerfin þar sem PFS virtist ætla að refsa Mílu fyrir að veita þjónustu á slíkum svæðum. Míla gerði athugasemd við það að ekki væri minnst orði á þá miklu markaðshlutdeild sem GR væri með á höfuðborgarsvæðinu, þar sem fyrirtækið væri að öllum líkindum komið með umtalsverða markaðshlutdeild.

Afstaða PFS
PFS hyggst ekki refsa Mílu fyrir að veita góða þjónustu og starfrækja víðfeðm háhraðanet. Stærð nets Mílu er þáttur sem eykur styrk Mílu, en er langt frá því eini þátturinn sem PFS byggir á við mat á markaðsstyrk. Áður hefur verið fjallað um það hvort Míla muni ráða yfir nánast landsdekkandi neti í lok gildistíma þessarar greiningar og er það mat PFS að þó að Míla kunni að leggja niður hluta af koparneti sínu á gildistímanum þá muni það verða mjög óverulegur hluti landsins þar sem Míla muni hugsanlega ekki vera með annað net í rekstri á umræddu tímabili. Þá ítrekar PFS að stofnunin hyggst falla frá því að leggja kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá á ljósleiðaranet Mílu, en þess í stað leggja á ERT kvöð á Símasamstæðuna.

Míla vísaði til málsgreinar 1252, þar sem fram kæmi að ljóst væri að mati PFS að herða þyrfti nú upp á hinum ýmsu kvöðum til að freista þess að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum afleiðingum umræddra samkeppnisvandamála. Í síðustu greiningu hefði PFS t.a.m. einungis lagt til verðkvöð á koparheimtaugar Mílu en ekki ljósleiðaraheimtaugar. Þá hefði Míla nánast ekki hafið ljósleiðarauppbyggingu. Á síðustu árum hefði Míla staðið í umfangsmikilli uppbyggingu ljósleiðaraneta til heimila og fyrirtækja, sem nú næði til um 80.000 slíkra aðila og hefði félagið gefið það út að sú uppbygging myndi halda áfram á líftíma greiningarinnar. Væri nú svo komið að um 30% af seldum tengingum Mílu á viðkomandi markaði væru ljósleiðaratengingar á móti um 70% tenginga um kopar og ljóst væri að þessi þróun myndi halda áfram á líftíma greiningarinnar. Því yrði vægi óbreyttrar verðkvaðar æ minna á viðkomandi markaði. Miðað við greind og möguleg samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði teldi PFS sér ekki fært annað en að kveða nú á um verðkvöð á bæði kopar og ljósleiðaraheimtaugum Mílu.

Míla mótmælti að *„þörf væri á að herða upp á kvöðum“*. Mikið af þeim raunverulegu málum sem PFS tiltæki hér, hvað varðaði Mílu, væru annað hvort mjög gömul, órannsökuð eða væru í ferli og endanleg niðurstaða hefði ekki fengist. Míla teldi að slík mál gætu ekki talist eðlilegur grundvöllur verulega íþyngjandi ákvörðunar eins og PFS boðaði í þessum drögum. Míla benti á að aðeins um 1/3 staðfanga á landinu hefðu aðgang að ljósleiðara Mílu og um leið að þau 2/3 sem væru eftir væru að mestu fábýlishús og því mjög dýr í uppbyggingu.

Afstaða PFS
PFS bendir á að formgerð markaðarins er enn þannig háttað að Míla hefur tækifæri til þess að beita markaðsstyrk sínum og Símasamstæðunnar. PFS telur því að markaðurinn hafi ekki færst nægilega í átt að virkri samkeppni þrátt fyrir gildandi kvaðir og því sé þörf á að huga að því hvernig ná megi fram virkari samkeppni. Meðal þeirra úrræða sem PFS hyggst beita í þeim tilgangi eru auknar kvaðir varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum. Hins vegar hefur PFS tekið mið af athugasemdum varðandi nauðsyn á frekari uppbyggingu ljósleiðaraneta og fallið frá því að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum, en kveða þess

í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna, sem ætti að svo stöddu að vera nægilegt aðhald á verðlagningu samstæðunnar. Þannig verður ekki dregið úr hvata til uppbyggingar. Vísast nánar um þetta til viðauka C.

Míla vísar til þess að aðeins 1/3 staðfanga á landinu hefðu aðgang að ljósleiðara Mílu. Það er ekki rétt þar sem hlutfallið var a.m.k. 47% heimila og fyrirtækja landsins höfðu aðgang að ljósleiðara Mílu við lok árs 2020, en eins og áður greinir er það hlutfall væntanlega umtalsvert vanmetið.

Nova vísaði til málsgreina 1251 og 1252 og tæki undir það með PFS að miðað við greind og möguleg samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði teldi stofnunin sér ekki fært annað en að kveða nú á um verðkvöð á bæði kopar og ljósleiðaraheimtaugum Mílu.

Ákvörðun SE nr. 25/2020 um sölu á Enska boltanum, sem og önnur mál sem SE hefði haft til umfjöllunar sýndu án efa að full ástæða væri til að hemja Símasamstæðuna, sem virti lítið þær leikreglur sem settar hefðu verið á markaði. Full ástæða væri því til að herða enn frekar þær kvaðir sem giltu á samstæðunni.

Afstaða PFS
PFS vísar til svars við athugasemd Mílu hér næst á undan. Þá hefur PFS hér fyrr svarað athugasemd Nova er snýr að ofangreindri ákvörðun SE nr. 25/2020. Vísast til þess.

10.3 Gildandi kvaðir

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

10.4 Mat á áhrifum álagðra kvaða á markaði 4/2008

10.4.1 Nauðsyn þess að leggja á og viðhalda viðkomandi kvöðum og áhrif kvaðanna

Tengir fagnaði því að PFS hefði gert svo ítarlega greiningu á mögulegum og raunverulegum samkeppnislegum vandamálum á markaði 3a og tengdum mörkuðum, og í kjölfarið borið kennsl á ýmsar aðgangshindranir og alvarleg samkeppnisleg vandamál sem væru ríkjandi á þessum mörkuðum og hygðist bregðast við þeim með því að kveða á um verðkvöð bæði á kopar- og ljósleiðaraheimtaugum Mílu, sbr. málsgrein 1282.

Afstaða PFS
Athugasemd Tengis styður umfjöllun og niðurstöður PFS og kallar ekki á frekari umfjöllun. PFS minnir þó á að eftir auka samráð það sem PFS efndi til þann 30. október 2020 ákvað PFS að falla frá því að kveða á um kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu, en kveða þess í stað á um að Símasamstæðan standist ERT próf.

Míla vísaði til málsgreinar 1271, þar sem m.a. kæmi fram að kvaðir sem lagðar hefðu verið á árið 2014 hefðu tryggt áframhaldandi heildsöluaðgang að aðgangsnetum og tengdri aðstöðu og komið á nýjum tegundum aðgangs, s.s. aðgangi að ljósleiðaraheimtaugum. Hins vegar væru dæmi um að treglega hefði gengið fyrir fyrirtæki að fá aðgang að kerfum Mílu umfram það sem kvaðir kvæðu á um og var í því sambandi vísað til aðgangs að ljósleiðaralögnum Mílu í Úlfarsfellshverfi.

Míla sagði varðandi tilvísun PFS til aðgangs í Úlfarsársdal að þá hefði GR óskað eftir P2P heildsöluaðgangi að þremur staðföngum í Úlfarsárdal (Sjafnarbrunn 10, Friggjarbrunn 5 og Úlfarsbraut 98) og hefði afhendingarstaður þeirra átt að vera í Símstöðinni í Grafarholti. GR hefði krafðist þess að gjald fyrir tengingarnar yrði það sama og fyrir GPON heimtaugar. Míla hefði ekki talið þessa kröfu GR vera eðlilega og málefnalega, enda væri ljóst, miðað við þessi skilyrði, að mikið tap hefði orðið á veitingu slíks aðgangs. Míla hefði einnig talið að engin raunverulegur vilji eða þörf hefði verið fyrir hendi hjá GR að óska eftir þessum aðgangi í ljósi þess að GR ætti þegar eigið rörakerfi í öll hús í hverfinu og ekkert benti til að GR myndi ekki ætla sér að nýta þau eins og raunin hefði einmitt orðið nokkrum mánuðum seinna. Ef um hefði verið að ræða eðlilega og sanngjarna beiðni þá hefði þurft meiri fjölda en þrjár heimtaugar til að kostnaðarsamar breytingar á kerfum Mílu hefðu borgað sig fjárhagslega. Míla hefði einnig bent GR á það, sem og að eðlilegra hefði verið að GR fengi aðganginn í tengibrunnum í hverfinu til að lágmarka kostnað Mílu, þar sem ekki væri til nægilegt magn ljósleiðara inn í Símstöðina í Grafarholti.

Nokkru síðar hefði Míla óskað eftir ljósleiðaraðgangi að kerfi GR fyrir um 10.000 tengingar á höfuðborgarsvæðinu. Þá hefðu þau svör fengist frá GR að um of fáar heimtaugar væri að ræða til þess að það tæki því að búa til vöru fyrir þessa beiðni. Þó mætti skilja á PFS að stofnuninni þætti það eðlilegt að Míla færi í miklar breytingar á eigin kerfum á eigin kostnað til að veita aðgang að þremur heimtaugum fyrir samkeppnisaðila. PFS drægi þá ályktun að þetta dæmi sýndi að Míla vildi ekki fara út í viðskipti sem væru utan kvaða. Hið rétta væri að Míla vildi ekki fara út í viðskipti sem augljóslega skiluðu fyrirtækinu ekki eðlilegri arðsemi eins og eðlilegt væri í fyrirtækjarekstri almennt.

Afstaða PFS

PFS mun taka mið af því að Míla hefur fært fram rök fyrir því að aðgangi í Úlfarsárdal var hafnað. Málið kom ekki til formlegrar úrlausnar PFS og hefur því ekki verið fullrannsakað. PFS mun því fella brott tilvísun til þessa máls. Það breytir ekki megin inntaki málsgreinarinnar því að önnur dæmi eru til staðar og hafa þau verið m.a. verið reifuð í kafla 10.2 hér að framan.

Míla vísaði til málsgreinar 1275, þar sem fram kæmi að í samræmi við meðalhófsregluna væri eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja á þær kvaðir sem PFS áformaði að leggja á Mílu. Kvaðirnar væru til þess fallnar að ná fram markmiðum fjarskiptalaga um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti. Í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar væru og væru síst minni en verið hefðu við síðustu greiningu, sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi markaði svo og sterkar stöðu félagsins og móðurfélagsins Símans almennt, teldi PFS nauðsynlegt að viðhalda öllum framangreindum kvöðum á Mílu og í raun bæta við kvöð um eftirlit með gjaldskrá á ljósleiðaratengingum félagsins til að stuðla að aukinni samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum og tryggja þannig hagsmuni neytenda. Við skoðun PFS á viðkomandi

markaði hefði stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki fyndust önnur úrræði sem komið gætu að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar væru á markaðnum.

Míla sagðist ekki geta séð að neitt eiginlegt mat á áhrifum kvaðanna hefði átt sér stað í frumdrögunum. Einungis væri sett fram álit PFS og að því er virtist geðþóttaákvörðun af hálfu PFS. Fyrir önnur fyrirtæki eins og Mílu, þ.e. innviðafyrirtæki sem fjárfesti verulega til langs tíma, þá væri fastur kostnaður stærsti hluti kostnaðar. Það væri því augljóst að eftir því sem færri notendur væru á kerfum Mílu, því óhagkvæmari yrði reksturinn og verð yrðu hærri. Það væri því með öllu ólögmætt og ómálefnalegt af hálfu PFS, og andstætt markmiði samkeppislaga um hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta og markmiðum fjarskiptalaga um örugg og hagkvæm fjarskipti, að þvinga niður markaðshlut Mílu með „handafli“ eins og PFS virtist telja skyldu sína að gera.

Fyrir veitufyrirtæki sem fjárfestu í kerfum með endurgreiðslu á 30-40 ára tímabili, þá væru það verulegar breytingar að missa um 40% markaðshlut á um 10-13 árum, eins og gerst hefði. Þrátt fyrir þetta þá teldi PFS þörf á að þvinga markaðshlut Mílu undir 50% markið. Míla benti á að önnur innviðafyrirtæki, t.d. í dreifingu raforku og vatns, hefðu einkarétt á sínu starfsvæði og næðu því 100% nýtingu á sínum fjárfestingum. Ljóst væri að á næstu árum þá þyrfti Míla annað hvort að endurnýja lagnir sínar með ljósleiðara eða draga saman þjónustusvæði sitt með niðurlagningu kopars, án þess að byggja upp ljósleiðaranet. Með þessari markaðsgreiningu stefndi í að Míla þyrfti að velja síðari kostinn eða að sækja fjármuni til endanotenda, sveitarfélaga og ríkis. Að öðrum kosti yrðu þessi net ekki byggð úti á landi af Mílu sem þó væri það fyrirtæki sem ætti mest af innviðum á þessum svæðum og væri í bestri stöðu til að byggja ný kerfi á sem hagkvæmastan hátt.

Afstaða PFS

PFS telur sig hafa fært fram fullnægjandi rök fyrir áframhaldandi og að einhverju leyti auknum kvöðum til þess að stuðla að virkari samkeppni á markaði 3a og á fráliggjandi mörkuðum og hafnar því að um geðþóttaákvörðun sé að ræða eða að fullnægjandi mat hafi ekki verið lagt á áhrif þeirra kvaða sem PFS hyggst leggja á. PFS er ekki að þvinga niður markaðshlutdeild Mílu með handafli. Markmiðið er að auka samkeppni, en það er líklegt að samkeppni verði ekki að fullu virk á meðan Míla er með svo háa markaðshlutdeild sem raun ber vitni. Það er ljóst að ekki er hægt að bera Mílu saman við dreifiveitur á orkumarkaði þar sem annars konar löggjöf gildir sem heimilar einkarétt á dreifingu.

PFS telur að með því að falla frá kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum Mílu sé komið nægilega til móts við þarfir fyrirtækisins í tengslum við endurnýjun aðgangsnets síns, á sama tíma og aðhald verður á verðlagningu innan Símasamstæðunnar með álagningu ERT kvaðar. Nánari grein verður gerð fyrir umræddri ERT kvöð og líklegum áhrifum hennar í köflum 10.7.2 og 10.7.5 í uppfærðri greiningu (viðauka A), í sömu köflum hér síðar og í kafla 4 í viðauka C.

Að lokum telur PFS að áhugaverð staðhæfing felist í lokaorðum Mílu í ofangreindri athugasemd, þess efnis að Míla sé í bestu stöðunni til að byggja ný kerfi úti á landi á sem hagkvæmastan hátt. PFS telur þetta styðja þá niðurstöðu stofnunarinnar að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum og sé í mjög sterkri stöðu, ekki síst á landsbyggðinni.

Míla vísaði til málsgreinar 1276, þar sem m.a. kæmi fram að kvöð um aðgang á heildsölustigi væri nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni gæti átt sér stað á tengdum þjónustumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði og talsímamarkaði.

Míla sagði að hér væri enn og aftur blandað saman heimtauganetum og bitastraumsnetum og kostnaður við heimtauganet notaður til að leggja kvaðir á bitastraumsnet Mílu. PFS teldi að markaðsstyrkur Mílu væri of mikill og vildi minnka hann. Aftur á móti þá mætti Míla ekki draga til baka þjónustu á stöðum sem ekki borgaði sig samkvæmt þessu. Stöðum sem byggðir hefðu verið upp þegar allt annað ástand hefði ríkt á markaði og Míla hefði getað fengið til baka sanngjarnt endurgjald fyrir fjárfestingu sína. Einnig þýddi þetta að Míla gæti ekki hætt að bjóða þjónustu á neti annarra jafnvel þó að Míla hefði eigin ljósleiðara sem kostaði minna. Þetta þýddi að Míla gæti ekki hætt að veita þjónustu, jafnvel þó að þjónustuveitandi hækkaði verð sín að vild. Þyrfti Míla þá að taka á sig aukakostnað og rukka jafnaðarverð þrátt fyrir að undirliggjandi verð þjónustuveitanda væri mun hærra en verð annarra. Míla teldi að þessi kvöð ætti sér enga stoð í lögum og væri beinlínis andstæð grundvallarreglum um samningafrelsi og færi sannarlega í bága við lögmætisreglu stjórnsýslulaga. PFS mæti það svo að þetta væri óveruleg byrði á Mílu, en hefði ekki sett fram nein rök fyrir þeirri niðurstöðu né reynt að meta hvað þetta þýddi í raun.

Afstaða PFS

PFS er ekki að blanda saman aðgangi að heimtauganetum og bitastraumsnetum. Hins vegar er það rétt að lokamálsliður málsgreinarinnar á við um kvaðir á 3b. Hann verður því felldur brott á þessum stað, en fjallað er um þetta álitaefni í umfjöllun um kvaðir á markaði 3b í kafla 11 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

Míla vísaði til málsgreinar 1282, þar sem fram kæmi að miðað við fjölmörg greind samkeppnisvandamál, sem sum hver vörðuðu verðlagningu Mílu á viðkomandi markaði, teldi PFS óhjákvæmilegt annað en leggja á verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugar Mílu að þessu sinni. Umrædd verðkvöð ætti að tryggja að Míla nyti eðlilegrar arðsemi af umræddum ljósleiðaraheimtaugum, leiða til hagkvæmari rekstrar á heimtauganetinu og leiða til eðlilegri samsetningar verða og hagnaðar á heildsölu- og smásölustigs samstæðunnar. Þrátt fyrir að slíkt fæli í sér óhagræði fyrir Mílu teldi PFS umrædda kvöð nauðsynlega til að efla samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Megin ástæða þess að ekki hefði verið lögð verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugar Mílu á árinu 2014 hefði verið sú að ljósleiðaravæðing Mílu hefði verið nýhafin og ekki hefði þótt rétt að leggja kvaðir á uppbyggingu ljósleiðaraheimtauga til heimila og fyrirtækja í slíkum uppbyggingarfasa. Þau rök ættu ekki lengur við þar sem langflestum heimilum og fyrirtækjum stæðu ljósleiðaraheimtaugar nú til boða hér á landi og búist væri við að útbreiðsla þeirra héldi áfram á líftíma greiningarinnar ef samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi heildsölumarkaði 3b fengi þrifist.

Í máli Mílu kom fram að félagið ætti eftir að leggja ljósleiðara til um 50.000 heimila og um 10.000-15.000 fyrirtækja á landinu. Þetta væru þau heimili og fyrirtæki sem væru hvað dýrust í uppbyggingu, margfalt dýrari en þau sem Míla hefði þegar lagt ljósleiðara til. Ef þessi kvöð yrði sett á þá myndi Míla hætta uppbyggingu á öllum stöðum sem væru dýrari en meðalverð núverandi heimtauga. Fyrirtækið gæti ekki gert annað, því annars yrði það ósamkeppnishæft á núverandi samkeppnissvæðum.

Afstaða PFS
Í ljósi framkominna athugasemda hefur PFS fallið frá því að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum Mílu og hyggst þess í stað beita ERT prófi, eins og Míla lagði til í athugasemdum sínum. PFS féllst á þau rök að enn væri þörf á að hafa svigrúm í verðlagningu til þess að styðja við uppbyggingu og það væri í samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnarinnar nr. 2013/466/EU að beita ERT prófi. Nánar verður fjallað um þetta atriði á viðeigandi stað í köflum 10.7.2 og 10.7.5 í skjali þessu, sömu kafla í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í 4. kafla í viðauka C. PFS mun uppfæra umrædda málsgrein í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) m.t.t. þessa.

Míla vísaði til málsgreinar 1283, þar sem fram kæmi að PFS teldi að kvöð um kostnaðareftirlit og gerð kostnaðarlíkans væri nokkuð íþyngjandi og ylli kostnaði bæði hjá Mílu og PFS að framfylgja henni, sérstaklega þar sem nú bættust ljósleiðaraheimtaugar Mílu við. PFS teldi að kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarlíkan myndi leiða til hagkvæmari rekstrar á heimtauganetinu og eðlilegri verðsamsetningar milli heildsölu- og smásöluþátta innan Símasamstæðunnar sem til langs tíma myndi að endingu leiða til lægri verða til neytenda á þeirri þjónustu sem byggði á heimtaugaleigu, fengi samkeppni á heildsölustiginu þrifist. PFS teldi að kvöðin myndi ekki draga úr möguleikum Mílu á því að njóta eðlilegs hagnaðar af rekstri heimtauga og tengdrar aðstöðu. Míla hefði áður gert slíkt líkan fyrir aðra kvaðabundna þjónustu fyrirtækisins og því væri Míla með reynslu af slíkri vinnu. Nú bættist við gerð slíks líkans fyrir ljósleiðaraheimtaugar Mílu.

Míla sagði að það væri ekki aðeins gerð kostnaðarlíkana sem væri íþyngjandi fyrir Mílu. Enn meira íþyngjandi væri að verða að hafa sama verð um allt land og það að sá tími sem PFS tæki í að yfirfara kostnaðargreiningar væri alltof langur eða jafnvel meira en ár, sem næði út fyrir öll eðlileg mörk.

Afstaða PFS
PFS vísar til svars við athugasemd við 1282 hér að framan. Nánar verður fjallað um kvaðir er tengjast verði í kafla 10.7.5 í skjali þessu, kafla 10.7.5 í uppfærðri greiningu (viðauka A) og í víðauka C. PFS mun uppfæra umrædda málsgrein m.t.t. þessa.

PFS leitast við að ljúka yfirferð kostnaðargreininga eins fljótt og auðið er. Það kemur fyrir að slík yfirferð tekur lengri tíma en æskilegt er og geta ýmsar ástæður legið þar að baki, s.s. flækjustig greininga og skortur á upplýsingum.

Míla vísaði til málsgreinar 1285, þar sem fram kæmi að kvaðir þær sem lagðar hefðu verið á Mílu í síðustu markaðsgreiningu á viðkomandi markaði á árinu 2014 hefðu ekki hamlað uppbyggingu ljósleiðaraneta, sem nú dekkuðu rúmlega 80% heimila og fyrirtækja landsins. PFS reiknaði með því að sú yrði áfram raunin þrátt fyrir að nú bættist við verðkvöð á ljósleiðara Mílu, þar sem verðlagning aðgangs að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum myndi byggja á kostnaði og gera ráð fyrir eðlilegum arði af fjárfestingum. Kostnaðareftirlit á heimtaugum ætti því ekki að draga úr vilja til fjárfestinga hvort sem væri í heimtauganeti Mílu eða hugsanlegra keppinauta. Ekki hefðu verið lagðar verðkvaðir á ljósleiðara Mílu í síðustu kostnaðargreiningu og hefði fjárfesting í ljósleiðaraheimtaugum verið mikil frá þeim tíma. Að mati PFS hefði þetta svigrúm („regulatory holiday“) skilað góðum árangri í

uppbyggingu háhraða aðgangsneta, en nú væri svo komið, miðað við greind samkeppnisvandamál, að tryggja þyrfti betur samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum án tillits til þess hvort hún færi fram á kopar- eða ljósleiðaranetum.

Míla sagði að það væri ekki rétt að halda því fram að núverandi kvaðir hefðu ekki haft áhrif á uppbyggingu Mílu með vísan í uppbyggingu annarra aðila en Mílu, en uppbygging Mílu næði aðeins til helmings heimila/fyrirtækja á landinu og 25.000 af 88.000 staðföngum á landinu. Það væri ljóst að fyrirhuguð jafnaðarverðkvöð myndi hafa mikil og neikvæð áhrif á uppbyggingaráform Mílu.

Míla benti á að hugtakið "regulatory holiday" hefði aldrei komið upp í tengslum við markaðsgreininguna sem nú væri í gildi. Í þeirri ákvörðun hefði komið skýrt fram að ekki væri verðkvöð á ljósheimtaugum og hefði PFS ávallt fullyrt að Mílu væri í sjálfsvald sett að ákveða verðskrá fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Sem dæmi hefði PFS fullyrt í greinargerð til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála, vegna kæru Mílu á ákvörðun 40/2014 um alþjónustukvöð Mílu, að Míla stjórnaði sinni verðskrá fyrir ljósheimtaugar, en þar segði m.a.:

"Hins vegar er það vandkvæðum bundið fyrir PFS að birta slíka útreikninga, enda er það á forræði Mílu ehf. að verðleggja þjónustuna, auk þess sem ekki er sett verðkvöð á ljósheimtaug á heimtaugamarkaði (þáverandi M4) samkvæmt ákvörðun nr. 21/2014. Að áliti Póst- og fjarskiptastofnunar hefði verið alveg ótækt að Míla ehf. gæti byggt verðlagningu sína á tölum frá PFS, t.d, um hver mánaðarleg notendagjöld ættu að vera, eða hvaða hlutfall tekjuhlutdeildar (e. revenue sharing) fyrirtækið ætti að fara fram á í mögulegum samningum sínum við þjónustuveitendur. Með öðrum orðum að félagið gæti sagt við notendur og þjónustuveitendur:" PFS segir að þetta eigi að kosta svona mikið"."

Þá segir einnig í greinargerðinni:

"Rétt er að árétta mikilvæga forsendu sem nefnd er hér að framan. Við útfærslu kvaða á heimtaugamarkaði (M4) var ekki sett verðkvöð á Mílu ehf. varðandi verðlagningu á ljósleiðaraheimtaug. Þannig hefur Míla fullt forræði á því að verðleggja heimtaugagjald slíkra heimtauga með tilliti til þess að ná til baka fjárfestingar- og rekstrarkostnaði miðað við þær forsendur sem PFS hefur sett.... Samkvæmt framangreindu er því hafnað að skort hafi á rökstuðning í hinni kærðu ákvörðun. Tekið var fram að miðað væri við væntar tekjur miðað við líftíma (afskriftartíma) ljósleiðaraheimtaugar sem væri 25-30. Á hinn bóginn er Mílu heimilt að stilla verðlagningu sína af m.t.t. til þess að endurheimta fjárfestingar- og rekstrarkostnað. ..."

Fjárfestingarákvarðanir Mílu miðuðust við að innheimta hærra gjald fyrir ljósleiðaraheimtaugar á landsbyggðinni og þannig getað fjárfest meira en ella. Við fjárfestingaákvarðanir til um 40 ára (ekki 25-30 eins og PFS tæki fram) yrði að vera ákveðin vissa fyrir því að þær ákvarðanir sem stofnunin tæki kollvarpaði ekki forsendum fyrir fjárfestingum. Það væri því mjög alvarlegt að mati Mílu að stofnunin skyldi ákveða að það skyldi verða jafnaðarverð fyrir ljós- og koparheimtaugar, og sem myndi hafa þau áhrif að forsendur Mílu um verðlagningu á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu væru brostnar. Míla teldi að það jafngilti eignaupptöku af hálfu PFS.

Afstaða PFS

PFS telur að aðal ástæðan fyrir því að Míla er með færri ljósleiðaraheimtaugar en GR sé sú að Míla hófst handa við ljósleiðarauppbyggingu allmörgum árum á eftir GR. PFS telur kvaðir skv. fjarskiptalögum ekki vera ástæðu þessarar þróunar heldur viðskiptaleg ákvörðun

Símasamstæðunnar um að einbeita sér fyrst í stað að uppfærslu tæknilausna á koparneti sínu. PFS vill taka fram að í síðustu umferð markaðsgreiningar á viðkomandi markaði fólust engin fyrirheit um að verðkvöð yrði aldrei beitt gagnvart ljósleiðarheimtauganeti Mílu. PFS telur að það verði að meta í ljósi aðstæðna hverju sinni og greindra samkeppnisvandamála hvort ástæða sé til að beita kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum og vega og meta þörfina á slíkri kvöð til að virkja samkeppni annars vegar og þörfina á að stuðla að fjárfestingum hins vegar. Eftir að hafa yfirfarið athugasemdir Símasamstæðunnar í kjölfar samráðs um frumdrögin hefur PFS metið það svo að þessu sinni að það sé betur við hæfi að beita kvöð um ERT próf heldur en kvöð um kostnaðargreind verð og vísast til umfjöllunar hér að framan og í köflum 10.7.2 og 10.7.5 hvað það varðar, sem og til sömu kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og kafla 4 í viðauka C. PFS mun uppfæra texta umræddrar málsgreinar frumdraganna.

Míla vísaði til málsgreinar 1286, þar sem fram kæmi að sú byrði sem kvaðirnar hefðu í för með sér fyrir Mílu ættu ekki að ráða úrslitum um álagningu þeirra. Að mati PFS væru framangreindar kvaðir eðlilegar og nauðsynlegar til að stuðla að virkri samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum og ættu ekki að teljast óþarflega íþyngjandi miðað við mikilvægi þeirra til að efla samkeppni á umræddum mörkuðum. PFS teldi að kvaðirnar væru í þágu samkeppni til lengri tíma litið og væru til þess fallnar að auka þjónustuframboð og valkosti neytenda á fjarskiptamarkaðnum í heild.

Míla tók fram að samkvæmt reglum Evrópusambandsins ættu kvaðir ekki að hamla uppbyggingu næstu kynslóðarneta, í þessu tilviki ljósleiðara. Þessar kvaðir myndu gera það og væru í andstöðu við yfirlýsta stefnu ríkisins og almenns fjarskiptaregluverks í Evrópu.

Afstaða PFS
PFS bendir á að eftir að stofnunin féll frá kvöð um kostnaðargreiningu ljósleiðaraheimtauga þá eru kvaðirnar ekki mikið meira íþyngjandi en þær kvaðir sem gilt hafa undanfarin ár og hafa þær ekki komið í veg fyrir viðundandi afkomu af rekstri Mílu. Svigrúm í verðlagningu aðgangs að ljósleiðaraheimtaugum mun gefa Mílu kost á að auka útbreiðslu ljósleiðaranets síns og nánari útfærsla á kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum mun gefa öðrum fyrirtækjum aukna möguleika á uppbyggingu ljósleiðaranets. Þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á munu því ekki hamla uppbyggingu næstu kynslóðar neta.

10.5 Álagning kvaða samkvæmt fjarskiptalögum

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

10.6 Mismunandi kvaðir eftir landssvæðum

10.6.1 Niðurstaða PFS varðandi mismunandi kvaðir á viðkomandi markaði

Míla tók fram að PFS legði til afléttingu kvaða í tilgreindum sveitarfélögum, m.a. varðandi auglýsingu jarðvegsframkvæmda. Þær kvaðir sem PFS legði til í frummatinu að aflétta skyldi væru hins vegar þess eðlis að þær skiptu litlu, ef einhverju, enda tækju þær til svæða þar sem

uppbyggingu samkeppnisaðila væri raunar lokið og að þessu leyti væri afléttingin ákveðið „sjónarspil“.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í málsgrein 1295 í frumdrögunum taldi PFS ekki réttlætanlegt að stíga stór skref að þessu sinni við úrfærslu mismunandi kvaða eftir svæðum, m.a. í ljósi þeirra vísbendinga sem fram komu í kafla 10.2 um samkeppnisvandamál, m.a. um meinta skaðlega verðstefnu Símasamstæðunnar. Taldi PFS m.a. ekki unnt að kveða á um mismunandi útfærslu kvaða um eftirlit með gjaldskrá Mílu. Þó PFS hafi ákveðið að hrófla ekki við þeim kvöðum sem skulu vera mismunandi milli svæða, ber þess þó að geta að PFS hefur ákveðið að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu, en það var sú kvöð sem Símasamstæðan var ósáttust við og flestar athugasemdir samstæðunnar tengjast með einum eða öðrum hætti. Þess í stað hefur PFS ákveðið að leggja ERT kvöð á samstæðuna, sem PFS telur nú að betur athuguðu máli sé mest viðeigandi og í samræmi við meðalhóf miðað við samkeppnisaðstæður í dag og líklega þróun út líftíma greiningarinnar. PFS telur að umrædd ERT kvöð sé að svo stöddu fullnægjandi til að setja verðlagningu samstæðunnar skorður, en tryggir samstæðunni þó hæfilegt svigrúm til verðlagningar og ætti ekki að draga úr fjárfestingarvilja Mílu.

PFS er hins vegar ekki sammála þeirri afstöðu Mílu að þær aðgangskvaðir sem PFS hyggst sleppa að leggja á Mílu á viðkomandi heildsölumarkaði á svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir skipti litlu máli eða séu sjónarspil. Um er að ræða aðgang að rörum og lagnaleiðum, auglýsingaskyldu vegna jarðvegsframkvæmda og tilkynningarfrest varðandi niðurlagningu fjarskiptaneta. Ljóst er að kvöðin um aðgang að rörum og lagnaleiðum kallar á töluverða vinnu og utanumhald af hálfu Mílu og því verður að telja að það sé ívilnandi fyrir Mílu að þurfa aðeins að halda utan um þær upplýsingar að því er varðar um 30% heimila, í stað þess að þurfa að sinna upplýsingagjöf varðandi öll heimili í landinu. Þá hefur Míla mikið kvartað undan kvöðinni um auglýsingaskyldu vegna framkvæmda félagsins og því ætti sú kvöð að verða mun minna íþyngjandi fyrir félagið en verið hefur fram að þessu. Þá felst ákveðið hagræði í því að þurfa ekki að vera undir íþyngjandi kvöðum á stórum svæðum varðandi niðurlagningu á koparkerfum félagsins.

Þá má geta þess að í auka samráði því sem PFS efndi til þann 30. október 2020, boðaði stofnunin að slaka nokkuð á þeim viðmiðum sem ráðandi voru varðandi afmörkun á svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir og þar með vægari kvaðir. Varð þetta til þess að sveitarfélögum sem féllu þar undir fjölgaði verulega og er nú svo komið að sveitarfélög þar sem um 70% landsmanna búa falla undir hinar vægari kvaðir.

Míla vísaði til kafla 6.5.2 í skýrslu AM sem fjallaði um eðli hinna mismunandi kvaða sem PFS hefði í hyggju að leggja á Mílu.

Að mati AM væri breytileikinn í kvöðum sem PFS legði til varðandi tiltekin svæði lítill þegar kæmi að ljósleiðaraheimtaugum, sem væri mikilvægasti hluti markaðarins. Eins og fram kæmi í málsgrein 1296 hefði PFS í hyggju að sleppa þremur kvöðum á markaði 3a á umræddum svæðum, þ.e. 1) aðgangi að rörum- og lagnaleiðum, 2) auglýsingaskyldu vegna

jarðvegsframkvæmda og 3) 5 ára tilkynningarskyldu varðandi yfirfærslu milli fjarskiptakerfa (e. Migration).

Í öðrum ríkjum ESB væri verulegur munur á kvöðum að því er ljósleiðaraheimtaugar varðaði milli samkeppnissvæða og svæða með engri eða lítilli samkeppni, sbr. t.d. Spánn og Ítalía.

Á árinu 2016 hefði CNMC lokið við markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b.

Hefði stofnunin aðgreint 66 sveitarfélög (35% af íbúafjölda) á markaði 3a þar sem samkeppni hefði verið talin ríkja milli næstu kynslóðar neta. Á þeim svæðum þyrfti Telefónica aðeins að veita aðgang að koparneti og raunlægum innviðum, en ekki að ljósleiðaranetum. Á svæðum með minni samkeppni þyrfti félagið að veita sýndaraðgang að ljósleiðurum (NEBA local). Verðin fyrir þann aðgang skyldu byggjast á efnahagslegu hermihæfniprófi (e. Economic Replicability Test – ERT).

Á markaði 3b hefði CNMC aðgreint 758 símstöðvar (60% af heildar koparheimtaugum) sem tilheyra skyldu samkeppnissvæðum. Þar hefði stofnunin aflétt aðgangskvöð varðandi bitastraumsaðgang á kopar og ljósleiðurum. Á svæðum með minni samkeppni (8.000 símstöðvar) væri Telefónica skyldug til að bjóða aðgang að bæði kopar- og ljósleiðaranetum sínum. Þar að auki væri félagið skyldugt til að bjóða bitastraumsaðgang að kopar- og ljósleiðaranetum sínum um land allt.

Á árinu 2020 hefði CNMC tilkynnt um ný áform varðandi umrædda markaði. Ef stofnunin myndi beita sömu viðmiðum og síðast myndi sveitarfélögum á markaði 3a þar sem samkeppni væri talin ríkja aukast úr 66 í 250. Ef tvö fjarskiptafyrirtæki sem fjárfestu í sameiningu í sama ljósleiðaranetinu væru talin sem tvö fjarskiptafyrirtæki sem breiddu út næstu kynslóðar net, yrðu þetta 370 sveitarfélög. Telefónica væri að færa rök fyrir því að aðeins einn keppinautur sem breiddi út næstu kynslóðar net væri nægilegt til að um samkeppnissvæði væri að ræða. Ef fallist yrði á það yrðu sveitarfélögin orðin 540. Þetta gæti leitt til þess að 60-75% spænsku þjóðarinnar tilheyrðu samkeppnissvæðinu, þar sem aðgangur að ljósleiða yrði ekki kvaðasettur. Ljósleiðaramarkaðurinn gæti verið aðgreindur í heimilismarkað og fyrirtækjamarkað, þar sem markaðshlutdeild Telefónica væri aðeins um 40% á heimilismarkaði en 70% á fyrirtækjamarkaði.

AM tók fram að á Ítalíu hefði AGCOM aðgreint Mílanó sem sérstakan landfræðilegan markað þar sem ekkert fyrirtæki var talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk og því ríkti þar virk samkeppni.

Restin af Ítalíu hefði verið skilgreind sem sérstakur landfræðilegur markaður. AGCOM hefði greint mismunandi samkeppnisaðstæður sem endurspeglast hefðu í útfærslu verðkvaðarinnar. Fyrsta vísbendingin væri sú að a.m.k. tveir keppinautar starfræktu ljósleiðaranet (FTTH eða FTTC) sem næði a.m.k. 60% útbreiðslu á tilteknu svæði og sem næði samtals til 75% heimila á umræddu svæði. Önnur vísbendingin væri sú að smásöluhlutdeild TIM væri 40% eða minni. Þriðja vísbendingin væri sú að virk heildsöluþjónusta TIM (VULA og bitastraumur) væri undir 80% á viðkomandi svæði.

Niðurstaðan hefði verið sú að 26 sveitarfélög hefðu verið skilgreind sem svæði þar sem mismunandi samkeppnisaðstæður væru ríkjandi innan þessa landfræðilega markaðar (restin af Ítalíu). Listinn yrði uppfærður árlega. Mismunandi kvaðir skyldu vera við lýði innan þessara sveitarfélaga miðað við önnur sveitarfélög á þessum landfræðilega markaði.

Verðkvöð skyldi gilda innan þeirra sveitarfélaga sem ekki tilheyrðu þessum 26 sveitarfélögum (sem hugsanlega yrðu fleiri í framtíðinni). Hins vegar skyldi verðkvöð ekki gilda fyrir bitastraumsþjónustur á markaði 3b innan umræddra sveitarfélaga. Innan umræddra sveitarfélaga gæti TIM einnig samið um lægri VULA verð á markaði 3a heldur en BULRIC verð segði til um. Í þeim tilvikum skyldi TIM tilkynna AGCOM um slík lægri verð innan 30 daga, ásamt gögnum og rökstuðningi sem gerði AGCOM kleift að meta hvort þau væru fjárhagslega sjálfbær.

Afstaða PFS

PFS vísar til næsta svars hér að framan. Stofnunin tekur þó fram að AM gengur út frá því í athugasemd sinni að sérstakur markaður fyrir ljósleiðara sé við lýði hér á landi, en eins og ítrekað hefur komið fram í máli PFS hér fyrr í þessu skjali, sem og í köflum 3 og 4 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í köflum 2 og 3 í viðauka C, telur PFS að ennþá sé staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta hér á landi og verði út líftíma greiningarinnar. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

Þó vissulega megi fallast á það með AM að finna megi ríki í Evrópu þar sem meiri munur hefur verið á milli kvaða eftir svæðum, þá taldi PFS miðað við greindar samkeppnisaðstæður og greind samkeppnisvandamál hér á landi sé ekki tilefni til meiri tilslökunar í þessu sambandi að svo stöddu. PFS telur mestu skipta að stofnunin hefur hætt við þau áform að kveða á um kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu um land allt, og kveða þess í stað á um að Símasamstæðan standist ERT próf. Í sérstakri ákvörðun síðar á árinu 2021 mun PFS svo útfæra það próf, m.a. hvort það muni gera landfræðilega mismunun mögulega. Þar fyrir utan varðar spænska dæmið sem AM vitnar til markað 3b en ekki markað 3a. Ítalska dæmið er ennfremur á þann veg að þar þarf a.m.k. 3 net til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði á mörkuðum 3a og 3b. Þá hefur PFS einnig boðað þá breytingu að listinn yfir svæði þar sem meiri samkeppni ríkir, og þar með vægari kvaðir, verði uppfærður árlega.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1295 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að miðað við niðurstöðu greiningar PFS á landfræðilegum markaði teldi PFS ekki réttlætanlegt að stíga stór skref að þessu sinni við útfærslu mismunandi kvaða eftir þeim tveimur svæðum sem PFS hefði valið til frekari greiningar. Miðað við þær vísbendingar sem grein hefði verið gerð fyrir í kaflanum um samkeppnisvandamál, að því er varðaði meinta skaðlega verðstefnu Símasamstæðunnar, teldi PFS ekki unnt að kveða á um mismunandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá Mílu.

Míla mótmælti því harðlega að órannsökuð mál, sem PFS hefði jafnvel ekki haft fyrir því að leita sjónarmiða Mílu varðandi málavexti, skyldu vera lögð til grundvallar í ákvarðanatöku stofnunarinnar um jafn mikið inngrip í starfsemi Mílu eins og fyrirhugað væri.

Afstaða PFS

PFS hefur í kafla 10.2 hér að framan svarað sambærilegri athugasemd Mílu og vísast til þess. PFS minnir ennfremur á að PFS hefur fallið frá því að mæla fyrir um kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu, en það var sú kvöð sem Símasamstæðan var ósáttust við.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1296 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS teldi unnt að aflétta þremur kvöðum er tengdust aðgangskvöð að þessu sinni á þeim 6 svæðum sem PFS skilgreindi sem svæði með meiri samkeppni. Þær kvaðir sem um ræddi og myndu því ekki gilda gagnvart Mílu í þeim sveitarfélögum væru 1) aðgangur að rörum og lagnaleiðum, 2) auglýsingaskylda Mílu að því er jarðvegsframkvæmdir varðaði og 3) reglan um 5 ára frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa (e. migration).

Míla benti á að samkvæmt kóðanum, sem yrði líklega orðinn að lögum áður en þessi markaðsgreining tæki gildi, þá yrðu sömu eða sambærileg ákvæði og fyrstu tvær kvaðirnar þar að finna. Því væri aflétting þeirra í raun lítils virði. Þriðja kvöðin væri mjög íþyngjandi en lítið hefði reynt á hana, þar sem Míla hefði ekki lagt niður koparnet sitt ennþá, í það minnsta ekki þar sem virkar tenginga væru til staðar. Þar sem Mílu væri annt um orðspor sitt og viðskiptavini þá væri líklegt að aflétting þessarar kvaðar hefði í raun lítil áhrif nema þá í sparnaði á því að Míla þyrfti að senda inn formlegar niðurfellingarbeiðnir til PFS fyrir þessi svæði. Míla teldi því að þessar afléttingar skiptu félagið litlu og vægju engan veginn upp þá fyrirætlan að setja landsdekkandi verðkvöð á félagið.

Afstaða PFS
PFS tekur í fyrsta lagi fram að kóðinn hefur hvorki verið tekinn upp í EES-samninginn né er hann orðinn að lögum á Íslandi. PFS reiknar þó með því að frumvarp að nýjum fjarskiptalögum, sem byggir á kóðanum, muni verða samþykkt á Alþingi á líftíma greiningarinnar. Mjög erfitt er hins vegar að spá fyrir um það með nokkurri vissu hvenær það nákvæmlega verður.

Óljóst er hvað Míla á við með því að sömu eða sambærileg ákvæði og fyrstu tvær kvaðirnar sé að finna í kóðanum og því sé aflétting þeirra í raun lítils virði, enda vísar Míla ekki til ákveðinni ákvæða kóðans í því sambandi. PFS sér ekki betur en að valkvætt verði skv. kóðanum að beita kvöðum í líkingu við þær sem um er rætt og það hafi því raunverulega þýðingu að kveða á um svæðisbundna beitingu þeirra í fyrirhugaðri ákvörðun um kvaðir.

Míla viðurkennir að þriðja kvöðin væri mjög íþyngjandi en að lítið hefði reynt á hana, þar sem Míla hefði ekki ennþá lagt koparnet sitt niður. Eins og fram kemur á öðrum stað í athugasemdum Mílu þá stendur til að Míla leggi koparnet sitt niður á næstu 10 árum. Því er ljóst að mati PFS að tilslökun á þessari kvöð, á svæðum þar sem um 70% landsmanna búa, er verulega ívilnandi fyrir Mílu.

Að lokum segir Míla að tilslakanir á þessum þremur kvöðum myndu engan veginn vega upp þau áform PFS að leggja landsdekkandi verðkvöð á félagið. PFS minnir enn og aftur á að PFS hefur boðað að falla frá því að leggja umrædda kvöð á Mílu og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna, en það er vægari kvöð og veitir samstæðunni meira svigrúm til verðlagningar, en veitir samstæðunni samt tiltekið aðhald í þeim efnum.

10.7 Álagning og viðhald kvaða

1

Síminn sagðist ekki sjá vandamál á smásölumarkaði sem kvaðir á Mílu væri ætlað að leysa. Megin vandamálið væri fjárfesting í ljósleiðarakerfum í minni byggðakjörnum. Ef

vandamálið væri dreifingarkostnaður milli landssvæða, þá benti Síminn á að sá kostnaður félli undir aðra markaði. Síminn teldi að fyrirhugaðar kvaðir myndu ekki hafa nein jákvæð áhrif og væru frekar til þess fallnar að draga úr samkeppni. Þær kæmu í veg fyrir að fyrirtæki eins og Vodafone eða Nova gætu fullnýtt kaupendastyrk sinn á viðkomandi svæði. Samkeppnislegt aðhald gagnvart GR og Tengi yrði minna og hlutdeild þeirra myndi vaxa áfram sem gerði þeim kleift að hækka verðlag sitt til lengri tíma. Tengir hefði t.d. hótað því að loka fyrir aðgang Mílu að kerfi sínu, sem væri raunhæf hótun þar sem Míla hefði ekki sambærilegt ljósleiðarakerfi til þess að færa þjónustu sína yfir á. Miðað við aðstæður á Akureyri væri ekki líklegt að Míla gæti lagt ljósleiðara á Akureyri til þess að mæta slíkum aðgerðum innan skynsamlegs tíma.

Afstaða PFS

PFS hefur lýst vandamálum á smásölumarkaði í köflum 3 og 6 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og hér að framan í köflum 3 og 6. Þó að fleiri fyrirtæki en Síminn séu til staðar á markaðnum þá eru þau fá og samþjöppunarstuðull hár. Opinn aðgangur að heildsöluþjónustu á sanngjörnum kjörum er forsenda þess að samkeppni geti þrifist á smásölumarkaði. Þar sem Míla er fyrirtækið sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á mörkuðum 3a og 3b þá er einkum þörf á samkeppnislegu aðhaldi gagnvart Mílu, frekar en GR og Tengi. Ekki hefur komið fram að Tengir hafi synjað um aðgang að neti sínu og telur PFS ekki raunhæft að ætla að hætta á slíkri synjun aukist ef kvöðum á Mílu verður viðhaldið, enda er erfitt að sjá samhengi þar á milli. Þá bendir PFS á að Tengir hefur lengi óskað eftir því að Síminn versli bitastraumsþjónustu af félaginu, en samningaviðræður hafa ekki komist á skrið, enn sem komið er. Síminn hefur því fleiri kosti en að versla bitastraumsþjónustu á því svæði af Mílu, sbr. samning Símans við GR frá júlí 2020.

Síminn benti á að þar sem Míla væri eini aðilinn á tilteknu svæði væru kvaðir PFS til þess fallnar að viðhalda núverandi ástandi og breyttu engu varðandi uppbyggingu og þjónustu fyrir viðkomandi sveitarfélög. Þá teldi Síminn að kvöð um jafnaðarverð á fjárfestingar kæmi í veg fyrir fjárfestingar þar sem líklegt væri að slíkar fjárfestingar myndu skaða samkeppnishæfni á öðrum markaðssvæðum þar sem samkeppnisleg skilyrði væru frábrugðin. Ekki yrði hægt að verðleggja þjónustuna á viðkomandi svæði nema undir þeim kostnaði sem til félli vegna fjárfestingarinnar. Slíkar kvaðir gætu því haft verulega neikvæð áhrif fyrir íbúa viðkomandi markaðssvæðis og myndu valda því að lagning ljósleiðara yrði aldrei framkvæmd öðruvísi en með aðkomu opinbers aðila. Kvaðirnar myndu því bæði auka þörf fyrir ríkisstuðning og seinka mögulegri uppbyggingu á viðkomandi svæði, íbúum og almenningi til skaða. Teldi Síminn að PFS hefði ekki lagt mat á líklegar afleiðingar kvaðasetningar, einkum fyrir svæði eins og Austurland, þar sem ljósleiðarafjárfesting væri talsvert á eftir öðrum landsvæðum.

Afstaða PFS

Eins og áður hefur komið fram hefur PFS fallið frá því að leggja kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðaraheimtaugar Mílu, en kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna, sem veitir henni aukið svigrúm til verðlagningar en veitir þó ákveðið aðhald. PFS hefur því komið til móts við sjónarmið Mílu og Símans að því er varðar þau atriði sem fram koma í þessari athugasemd Símans.

10.7.1 Kvöð um að veita aðgang

Síminn benti á að forsenda fyrir því að heimilt væri að leggja á aðgangskvöð væri að slíkur aðgangur væri „nauðsynlegur til að veita samkeppni í þjónustu“ sbr. 19. tölul. í formála tilskipunar nr. 19/2002/ESB. Benti Síminn á að aðgangur að xDSL eða GPON heimtaugum eða bitastraumsþjónustu Mílu á starfsvæði Tengis eða GR væri bersýnilega ekki nauðsynlegur sem og þeim svæðum þar sem aðrir aðilar hefðu þegar byggt upp staðbundið ljósleiðarakerfi. Á móti væri aðgangur að kerfum Tengis og GR hins vegar nauðsynlegur enda með umtalsvert stærri ljósleiðarakerfi en Míla. Sá aðili sem ætlaði að byggja upp þráðbundna internetþjónustu, myndi í dag aldrei velja að bjóða þjónustu um annað en ljósleiðara. Ennfremur virtist aðgangur að xDSL kerfi Mílu ekki vera nauðsynlegur til þess að bjóða internetþjónustu, þar sem Nova hefði byrjað að bjóða 5G internetþjónustu í Vestmannaeyjum sem er með meiri afköst en xDSL þjónusta Mílu. Þetta mat kynni að vera með öðrum hætti þar sem enginn aðili hefði byggt upp kerfi í samkeppni við Mílu og það væri ólíklegt að það breyttist, sérstaklega þar sem engin ljósleiðaravæðing hefði átt sér stað. Í öllu falli vær ljóst að kvöð um aðgang yrði aðeins lögð á ef slíkur aðgangur væri “nauðsynlegur“.

Afstaða PFS
PFS hefur lagt mat á samkeppnisvandamál sem hlotist geta af sterkri stöðu og lóðréttri samþættingu Símasamstæðunnar. Meðal vandamála sem komið geta upp vegna lóðréttrar samþættingar markaðsráðandi aðila er að hann synji samkeppnisaðilum um aðgang að heildsöluþjónustu eða beiti mismunun. Síminn hefur mjög háa markaðshlutdeild á smásölumarkaði og það getur leitt til þess að Míla sækist ekki eftir því að veita öðrum fyrirtækjum aðgang að neti sínu ef kvaðir, m.a. aðgangskvöð, eru ekki fyrir hendi. Það er því ekki fullnægjandi til þess að koma á virkri samkeppni að samkeppnisaðilar á fráliggjandi mörkuðum hafi einn annan hugsanlegan birgja á heildsölustigi á tilteknum svæðum. Enn augljósari er þörfin fyrir aðgangskvöð á þeim svæðum þar sem Míla á eða rekur eina fastlínu aðgangsnetið.

Þá ítrekar PFS að samkeppnisaðstæður hér á landi séu ekki nægilega mismunandi milli svæða til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, hvort sem það sé starfssvæði GR eða Tengis. Þá telur PFS ekki heldur tilefni til að beita mismunandi kvöðum á þann hátt að almenn aðgangskvöð gildi ekki á því svæði þar sem meiri samkeppni ríkir. Ef ekki er lögð á aðgangskvöð hafa aðrar kvaðir eins og jafnræðiskvöð, gagnsæiskvöð eða kvöð um eftirlit með gjaldskrá ekkert að segja. PFS hyggst hins vegar slaka á tilteknum þáttum aðgangskvaðarinnar á því svæði sem meiri samkeppni ríkir, m.a. að því er varðar aðgang að rörum- og lagnaleiðum Mílu.

Varðandi 5G þjónustu Nova vísast til fyrri umfjöllunar um skort á staðgöngu.

Síminn taldi að ef lagðar yrðu á kvaðir um aðgang á Mílu þá blasti við að það yrði einnig að leggja slíkar kvaðir á aðra, ella væri hætt við að samkeppnislegur þrýstingur væri ekki fyrir hendi, sem leiddi til þess að Tengir eða GR gætu hegðað sér líkt og um aðila í einokun væri að ræða. Þyrfti PFS að gæta að þessari áhættu.

Afstaða PFS
PFS er ekki heimilt að leggja kvaðir á fyrirtæki sem ekki eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

Síminn benti á að á GR svæðinu væri aðgangur að kerfi Mílu ekki nauðsynlegur til þess að veita þjónustu og væri árangur Nova sönnun þess efnis. Að mati Símans væri aðgangur að kerfi GR til lengri tíma nauðsynlegur enda næði kerfi Mílu ekki til nema brots af kerfi GR. Ef Míla myndi t.d. loka fyrir aðgang annarra en Símans að kerfi sínu á svæði GR, þá myndu aðrir aðilar færa restina af sínum viðskiptum til GR þannig að GR myndi hagnast og Míla myndi tapa og samstæða Símans myndi fá lægri tekjur til lengri tíma. Þannig væri það ekki raunhæf eða líkleg aðgerð.

Rannsóknin sem PFS þyrfti að framkvæma væri hvort Míla gæti mætt eftirspurn eða hvort það væri líklegt að aðilar færðu sig frá GR til Mílu, ef verð myndi hækka um 5-10%. Síminn teldi ólíklegt að svarið við þeirri spurningu yrði jákvætt, þar sem GR hefði ljósleiðara á svæðum sem Míla hefði ekki. Að mati Símans staðfesti þetta að Míla væri ekki nauðsynlegur viðskiptaaðili á svæðinu, en GR væri það.

Kvaðir þyrftu því að beinast að réttum aðila. Fyrir aðila sem byði smásölu á internetþjónustu, þá hefðu kvaðir á aðila sem væri með minni hlutdeild og byði ekki upp á sama framboð af ljósleiðara, takmarkaða þýðingu. Þannig fengi Síminn ekki séð að kvaðir PFS leiddu til þess að það væri líklegt að Nova færði viðskipti sín til Mílu. Síminn teldi að það væru engar líkur á að slíkt gerðist, fyrst og fremst af þeirri ástæðu að ljósleiðarakerfi GR væri útbreiddara og samfelldara en ljósleiðarakerfi Mílu.

Afstaða PFS
PFS vísar til fyrri svara í þessum kafla varðandi nauðsyn þess að tryggja aðgang að neti Mílu þrátt fyrir að annað net sé til staðar á viðkomandi svæði. PFS bendir á að mikill kraftur hefur verið í uppbyggingu ljósleiðaranets Mílu á svæðum þar sem annað net er til staðar og því er netið orðið sambærilegur valkostur á markaðssvæði GR, eða verður það fljótlega, auk þess sem PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að VDSL kerfi Mílu sé staðgönguhæf vara. PFS ítrekar að stofnunin geti ekki lagt kvaðir á GR, þar sem það félag er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

Síminn benti á að á svæði Tengis væri munurinn á milli kerfis Tengis og Mílu enn meiri þar sem ljósleiðari Mílu væri aðeins brot af því sem Tengir byði upp á. Þannig væri enn meiri líkur á því að kerfi Tengis væri nauðsynlegt. Spurning væri hvort Míla gæti innan skynsamlegs tíma mætt aukinni eftirspurn ef Tengir myndi hækka verð sitt og svarið við þeirri spurningu væri neitandi, þar sem Míla hefði engan vegin sambærilegt magn af ljósleiðaratengingum á svæðinu. Það gæfi til kynna að Míla væri ekki nauðsynlegur aðili til þess að vera í viðskiptum við og ef það ætti að leggja á aðgangskvaðir þá væri það á Tengi en ekki Mílu. Hvað Símann varðaði væri mun mikilvægara að hafa aðgang að heimtaugum Tengis á svæðinu en heimtaugum Mílu.

Afstaða PFS
Enn og aftur bendir PFS á að landfræðilegur markaður 3a og 3b er landið allt og því er útilokað að úrskurða Tengi með umtalsverðan markaðsstyrk og leggja aðgangskvaðir á

fyrirtækið. Fyrirtækið var aðeins með um 6% markaðshlutdeild á landsvísu í árslok 2020. Þar að auki er hverfandi hætta á því að fyrirtæki eins og Tengir sem aðeins rekur aðgangstengingar fari að synja um aðgang að einu söluvöru sinni.

PFS bendir á að á markaðssvæði Tengis er Síminn með mjög háa markaðshlutdeild í flestum byggðarlögum og stór hluti notenda notar enn VDSL tengingar Mílu sem ná til flestra notenda á svæðinu. Míla hefur verið að leggja eigin ljósleiðara á svæðinu og gerir PFS ráð fyrir að sú þróun haldi áfram. Þar sem Míla er með net sem nær til allra notenda á svæðinu og getur boðið hluta þeirra ljósleiðara, en öðrum staðgönguvöru s.s. VDSL, er full ástæða til þess að leggja aðgangskvöð á fyrirtækið í ljósi markaðsstyrks þess og í ljósi markaðsstyrks Símans á smásölumarkaði.

Síminn segir að fyrir félagið sé mun mikilvægara að hafa aðgang að heimtaugum Tengis á svæðinu en heimtaugum Mílu. PFS veltir því þá fyrir sér hvers vegna Síminn hafi ekki nú þegar samið um bitastraumsaðgang hjá Tengi, en Tengir hefur um langt skeið boðið Símanum slíkan aðgang, án árangurs. Þau samkeppnisvandamál sem hafa verið greind á starfssvæði Tengis, t.a.m. í Húsavík, hafa m.a. stafað af skorti á slíkum aðgangi Tengis að viðskiptavinum Símans. Síminn hefur aðeins notast við bitastraumskerfi Mílu á svæðinu.

Síminn nefndi að hvað varðaði svæði þar sem Míla væri eini aðilinn sem byði þjónustu um heimtaugar, kynni að vera að aðgangur að kerfi Mílu væri nauðsynlegur til þess að bjóða þjónustu. Hins vegar þyrfti að skoða viðkomandi svæði og greina hvort ljósleiðari yrði lagður á svæðinu eða hvort 5G internetþjónusta yrði í boði. Kvaðir um kostnaðargreiningu gætu einnig leitt til þess að nýir aðilar hefðu minni hvata til þess að fara í samkeppni við Mílu.

Það sem vekti athygli væri að GR segðist ætla að ná til 90% heimila landsins á næstu 2-3 árum sem þýddi að þar sem Míla væri eitt með net væru allar líkur fyrir því að GR væri að fara í ljósleiðaravæðingu. Væri þetta atriði ósannsakað í greiningu PFS sem hefði gríðarlega þýðingu fyrir kvaðir á svæðum þar sem ljósleiðari hefði ekki verið lagður. PFS þyrfti að greina í reynd hvaða þróun væri líkleg á næstu árum utan svæða GR og Tengis áður en kvaðir væru lagðar á. Aðgangskvaðir þyrfti að skoða m.t.t. þess hvar aðilar væru að leggja ljósleiðara þar sem Míla væri fyrir og hvar Míla væri líklega eini aðilinn til þess að bjóða þjónustu á næstu 2-3 árum.

Afstaða PFS

PFS hefur kallað eftir upplýsingum frá fjarskiptafyrirtækjum um uppbyggingaráform ljósleiðaraneta á næstu árum. Upplýsingar sem fengist hafa eru ekki svo skýrar að hægt sé að greina nákvæmlega á hvaða svæðum ljósleiðari verður lagður á gildistíma þessarar greiningar. Þau útbreiðsluáform sem PFS fékk upphaflega frá GR voru ekki raunhæf og nú er ljóst að áætluð útbreiðsla verði mun hóflegri en áður voru áform um hjá félaginu. PFS reiknar með því að ljósleiðaranet annarra en Mílu muni í lok árs 2023 samanlagt ná til um [...]% heimila og fyrirtækja landsins miðað við þær upplýsingar sem PFS hefur borist. Auk þess telur PFS að full þörf sé á aðgangskvöð að neti Mílu þó að ljósleiðarauppbygging hefjist á viðkomandi svæði á gildistíma greiningarinnar, enda er reynslan sú að VDSL þjónusta er enn í notkun í töluverðum mæli nokkrum árum eftir að ljósleiðarauppbygging hefst á tilteknum svæðum.

Varðandi útbreiðslu 5G er það sama upp á teningnum varðandi útbreiðsluáform, þau eru óljós og háð ýmsum óvissuþáttum. Þar að auki vísar PFS til fyrri umfjöllunar um þá niðurstöðu sína að 5G þjónusta verði ekki hluti af viðkomandi markaði á gildistíma greiningar þessarar.

Síminn benti á að PFS hefði þurft að greina áform Nova og mögulega fleiri aðila um 5G uppbyggingu utan GR svæðis, en félagið hefði þegar byrjað að bjóða 5G þjónustu í Vestmannaeyjum í stað internetþjónustu um fastlínu. Hefði þetta mögulega mikla þýðingu og krefðist rannsóknar.

Afstaða PFS

PFS kallaði eftir áformum farnetsrekenda, þar með talið Símans, um uppbyggingu 5G farneta en öll fyrirtækin lýsa mjög óljósum áformum sem háð séu mikilli óvissu. Í tölvupósti Nova til PFS, dags. 22. október 2020, kom fram að félagið hefði [...] 4G og 5G áskriftir í Vestmannaeyjum, sem er ekki hátt hlutfall tengjanlegra rýma þar í bæ. Þá hefur Vestmannaeyjabær nýlega lýst því yfir að bærinn hyggist stuðla að ljósleiðaravæðingu bæjarins á næstu misserum og í febrúar 2021 tilkynnti Míla um að félagið muni hefja ljósleiðarauppbyggingu þar í bæ á árinu 2021. PFS vísar einnig til fyrri umfjöllunar um hugsanlega staðgöngu 5G þjónustu.

Tengir sagðist styðja áform PFS um álagningu víðtækari kvaða á Mílu, m.a. að því er varðaði upplýsingar um lagnakerfi Mílu, aukið aðgengi að rörum og upplýsingum um fyrirhugaðar jarðvegsframkvæmdir. Það væri mat Tengis að þessar kvaðir myndu stuðla að hagræðingu í uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta, neytendum til góðs.

Samkvæmt þessu gæti Tengir óskað eftir gagnagrunni frá Mílu varðandi breiðbandsrör sem Míla hefði lagt inn í einhvern hluta fasteigna á Akureyri en aldrei nýtt. Tengir hefði ekki verið heimilt að nýta þessi rör til að koma ljósleiðarastrengjum inn til viðskiptavina sinna, þrátt fyrir beiðnir viðskiptavina þar um. Í einhverjum tilfellum sæktu viðskiptavinir það fast að þeir ættu þessi rör sjálfir (hefðu t.d. fengið þau vegna framkvæmda og lagt sjálfir) og vildu eingöngu fá ljósleiðara inn um þessi rör. Miðað við þennan lið þá væri breytt staða hvað þetta varðaði, þannig að ef viðskiptavinir ættu rör í eigu eða frá Mílu út úr fasteign, gæti Tengir fengið leyfi frá Mílu til að nýta rörið fyrir ljósleiðarastreng inn til viðskiptavinar ef hann óskaði eftir því. Ef ekki næðist samkomulag um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir gegn hæfilegu gjaldi, vildi Tengir fá skýrar línur varðandi það hvort Míla bæri samkvæmt þessum lið að veita Tengir færi á að sinna því verkefni upp á eigin spýtur og hvort slíkt aðgengi væri þá án kostnaðar.

Afstaða PFS

Sú aðgangskvöð sem fyrirhugað er að leggja á Mílu, sem m.a. lýtur að upplýsingagjöf um lagnaleiðir og aðgang að rörum, hefur það að markmiði sínu að stuðla að víðtækari og hraðari uppbyggingu á háhraða netum í samræmi við þau sjónarmið sem Tengir vísar til. Þegar á hinn bóginn kemur að réttarstöðu fjarskiptafyrirtækja varðandi slíkan aðgang er skilningur Tengis ekki alveg réttur. Rör og lagnir sem fjarskiptafyrirtæki leggja á lóðum fasteigna eru ekki í eigu húseigenda, heldur eru slík fjarskiptavirki hluti af hinu almenna fjarskiptaneti fjarskiptafyrirtækja. Það kemur skýrt fram í 60 gr. fjarskiptalaga að ábyrgð og eignarhald

húseiganda á fjarskiptaleiðslum á upphaf sitt í aðgangspunkti í fjarskiptainntaki húseigna. Þær fjarskiptalagnir sem eru fyrir innan fjarskiptainntak eru kallaðar innanhússfjarskiptalagnir, en handan við aðgangspunktinn í fjarskiptainntaki taka við heimtaugar og rör sem eru í eigu fjarskiptafyrirtækja. Því er það ekki á hendi húseiganda að taka ákvörðun um aðgang að rörum sem fjarskiptafyrirtæki hafa lagt á lóðum fasteigna.

Hitt er svo annað mál að húseigandi kann í sumum tilvikum að hafa tekið ákvörðun um að kosta til og leggja sjálfur lagnarör á lóð sinni til mögulegrar framtíðarafnota fyrir fjarskiptateningar eða annars konar tengingar. Slík rör eru ekki undirorpin aðgangskvöð á grundvelli markaðsgreininga og er húseigenda, í slíku tilviki, heimilt að veita hverjum sem er aðgang að slíku röri, án aðkomu fjarskiptafyrirtækis sem hefur verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk.

Tengir spyr hvort Mílu bæri að veita Tengi færi á að leggja þráð í laus rör eða lagnaleiðir Mílu ef ekki næðist samkomulag um kostnað við að Míla geri það eða hvort slíkur aðgangur væri þá án kostnaðar.

Samkvæmt málsgreinum 1471 og 1472 í frumdrögunum kemur fram að Míla skuli kostnaðargreina aðgang að slíkum innviðum félagsins. Slík kostnaðargreining er nú til meðferðar hjá PFS og er reiknað með að ákvörðun þar að lútandi muni liggja fyrir síðar á árinu 2021, eftir innanlandssamráð og samráð við ESA. Það er því ljóst að aðgangsbeiðendum ber að greiða Mílu hæfilegt gjald fyrir slíkan aðgang.

Tengir vísaði til málsgreinar 1327 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að ef fram kæmu sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar aðgang að ljósleiðaraneti Mílu en grein hefði verið gerð fyrir í málsgreinum 1321 og 1326 í frumdrögunum, þ.e. ljósheimtaug frá hnútpunkti til endanotanda, ljósheimtaug á PON neti, Ljóslína frá tækjahúsi/símstöð til endanotanda eða bakfæðingarljóslína frá tækjahúsi/símstöð að hnútpunkti, skyldi Míla verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn væri tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafnaði Míla slíkri aðgangsbeiðni skyldi greina PFS frá því með tilheyrandi rökstuðningi og gæti PFS skorið úr um hvort Mílu bæri að veita umræddan aðgang.

Tengir sagðist í tengslum við málsgrein 1327 vera að vinna að samningi við Húnaþing vestra um að halda áfram með uppbyggingu ljósleiðaranets í sveitarfélaginu, en Míla hefði áður lagt þar ljósleiðara en dregið sig úr verkefninu vorið 2020. Tengir hefði því aðeins verið að taka við verkefninu svo það yrði klárað. Til stæði að óska eftir því að tengja ljósleiðaranetið við ljósleiðara Mílu og þaðan tengdist það inn í símstöð Mílu, en Tengir myndi reka virkan búnað á kerfinu. Þannig yrði hluti heimtauga í eigu Mílu og hluti í eigu Tengis. Slíkt fyrirkomulag hefði ekki áður verið viðhaft milli félaganna, en Míla hefði sagt að það lægi ekki ljóst fyrir, vegna markaðsgreininga PFS, hvort og þá hvernig félaginu væri heimilt að verða við þessari beiðni. Tengir óskaði eftir því að PFS kæmi afstöðu sinni á framfæri varðandi aðgangsbeiðni þessa í kafla 10.7.1.

Afstaða PFS

PFS telur markaðsgreiningu þessa ekki vera réttan vettvang til þess að taka afstöðu í einstökum málum varðandi aðgangsbeiðnir. Ef ágreiningur er uppi um tiltekinn aðgang þá er rétt að viðkomandi fyrirtæki sendi PFS erindi þar að lútandi. PFS getur í framhaldi af því tekið málið til skoðunar og kallað eftir öllum sjónarmiðum aðila málsins, áður en tekin er

afstaða. PFS getur þó ekki séð að markaðsgreining þessi ætti að takmarka heimildir Mílu til að veita aðgang, ef slíkur aðgangur fellur ekki undir kvaðabundinn aðgang þann sem fjallað er um í málsgreinum 1321 og 1326 í frumdrögunum. Ennfremur er óljóst í huga PFS hvort sá aðgangur sem Tengir lýsir hér með almennum hætti falli undir markað 3a eða stofnleigulínumarkað (markaður 14/2004), en samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2015 hvíla ýmsar aðgangskvaðir á Mílu á þeim markaði. Ný markaðsgreining á þeim markaði er nú til meðferðar hjá PFS og er reiknað með að henni ljúki í árslok 2021.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1321 í frumdrögunum, þar sem grein væri gerð fyrir fjórum tegundum aðgangs sem Míla byði í dag að ljósleiðurum í aðgangsneti. Fyrsta tegundin væri ljósheimtaug, þ.e. einn ljósleiðaraþráður frá staðsetningu ljóstengigrindar þar sem Míla hefði síðasta ljósdeili til húskassa í staðfangi endanotenda. Þessi staðsetning væri kölluð TOAL og væri þar sem Míla ætti nægan forða til að veita P2P ljóstengingu til endanotenda. Önnur tegundin væri ljósheimtaug á PON-neti sem fæli í sér ljósleiðara frá endanotanda að tækjahúsi þar sem skil aðgangsnets og stofnnets væru. Ljósheimtaug í PON-neti væri því hefðbundin ljósheimtaug ásamt ljósdeili og bakfæðingarljóslínu. Þriðja tegundin væri Ljóslína frá símstöð/tækjahúsi til endanotanda og sú fjórða bakfæðingarljóslína, sem væri einn eða fleiri ljósleiðaraþræðir frá símstöð/tækjahúsi í FDP, t.d. vegna VDSL2 búnaðar í götuskáp eða ljósdeila.

Vodafone tók fram að þessir ljósdeilar væru oftast neðanjarðar í brunnum eða í fáeinum tilfellum í símstöð. Þegar þeir væru í brunnum þá væri ekki hægt að fá leigðan aðgang þar. Því væri fróðlegt að upplýsingar yrðu opinberaðar um hvort einhverjir kaupendur væri af þessum tveimur leiðum. Það sama gilti um tegund fjögur, þ.e. bakfæðingarljóslínu (e. backhaul fibre), þar sem um væri að ræða einn eða fleiri ljósleiðaraþræði frá símstöð/tækjahúsi í FDP, t.d. vegna VDSL2 búnaðar í götuskáp eða ljósdeila. Vodafone vissi ekki betur en að engum hefði staðið til boða að fara í götuskápa Mílu.

Afstaða PFS

PFS aflaði upplýsinga frá Mílu um framboð og eftirspurn eftir þeim vörum sem Vodafone spyr um. Í svari Mílu kemur fram að það þekkist, aðallega í sveitanetum, að P2P ljósheimtaugar séu í útleigu, en aðeins er um örfáar heimtaugar að ræða. Hins vegar sé ekki tæknilega mögulegt að veita öðrum fyrirtækjum aðgang að ljósheimtaugum á ljósleiðaraneti með PON högun. Ljósheimtaugar (P2P) eru því aðeins aðgengilegar á þeim stöðum þar sem Míla hefur ljósleiðaratengigrindur og hefur frá þeim stað í það minnsta 1 ljósþráð fyrir hvert rými á viðkomandi svæði. Þetta á við um flest sveitakerfi og einnig að takmörkuðu leyti í þéttbýli, s.s. á Skagaströnd og Leirvogstungu.

Bakfæðingarljósleiðarar eru aðeins notaðir á þeim stöðum þar sem Míla hefur ljósleiðaratengigrindur í eða við götuskápa. Mílu er aðeins kunnugt um eitt dæmi þar sem að aðili utan Símasamstæðunnar hafi sett netbúnað í götuskápa, og þá í eigin götuskáp við hlið götuskáps Mílu.

Míla tók fram, varðandi koparheimtaugar, að notkun á vigrun leiðir til þess að aðrir geta ekki notað koparinn á þeim stöðum fyrir bitastraum. Til að mæta því hefur Míla sett upp VULA

en enginn hefur óskað eftir slíkum aðgangi enn. Því hefur þessi þjónusta einungis verið notuð innan Mílu hingað til.

Ef fjarskiptafyrirtæki óskar eftir að nýta bakfæðingarljóslínur til þess að fara í ljósleiðaratengigrind eða búnað í eða við götuskáp og slíkur aðgangur er mögulegur þá getur Míla veitt aðgang að bakfæðingarljóslínu í tengslum við það, en Míla áréttar að bakfæðingarljóslína er í þessu sambandi nýtt í þeim tilgangi að komast að annað hvort tengigrind eða búnaði og ef það er unnt að veita slíkan aðgang, þá stendur ekki á Mílu að veita bakfæðingarljóslínu að því. Ytri aðilar eru ekki að kaupa bakfæðingarlínur í dag.

PFS mun uppfæra texta í viðkomandi málsgrein í viðauka A miðað við þessar upplýsingar frá Mílu.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1323 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að fræðilega væri mögulegt að skipta aðgangi að ljósleiðaraheimtaugum á PON aðgangskerfum með notkun mismunandi bylgjulengda (Wave Division Multiplex - WDM) fyrir aðgangsbeiðendur, en telja mætti ólíklegt að fram kæmi beiðni um slíkan aðgang á líftíma þessarar greiningar. Einnig mætti telja það líklegri þróun þjónustunnar að Míla myndi nýta sér bylgjulengdartækni til að þróa frekar bitastraumsþjónustu sína, heldur en að fram kæmi nýtt fyrirtæki á bitastraumsmarkaði sem myndi veita Mílu samkeppni byggða ljósleiðaraheimtaugum Mílu sjálfrar.

Vodafone kveðst hafa áhuga á ljósheimtaugaleigu með bylgjulengdarbúnaði.

Afstaða PFS

PFS telur rétt að málsgreinin standi eins og hún er þar til fram hefur komið eðlileg og málefnaleg beiðni um þann aðgang sem hér er rætt um. Umtalsverðan tíma getur tekið frá því að slík beiðni er gerð þar til samningar nást og einnig tekur tíma að byggja þjónustuna svo hún geti verið í boði til neytenda. Í þessu samhengi má minna á þann tíma sem málarekstur vegna aðgangsleiðar 1 tók, frá fyrstu aðgangsbeiðni Vodafone þar til þjónusta til neytenda komst á. Þó svo að PFS hefði sagt í umræddri málsgrein að stofnunin teldi ólíklegt að slík beiðni kæmi fram á líftíma greiningarinnar, hvílir slík aðgangskvöð samt sem áður á Mílu, komi fram málefnaleg, sanngjörn og eðlileg aðgangsbeiðni.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1325 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þjónustuaðilar sem vildu veita þjónustu í gegnum heimtaugar Mílu þyrftu að byggja upp eigið gagnaflutningskerfi með tilheyrandi búnaði og rekstri sem því fylgdi. Þetta væri m.a. búnaður eins og kerfismiðja, búnaður í tækjahúsum Mílu og endabúnaður notenda. Ekki hefði enn komið fram aðili sem leigði svartar ljósleiðaraheimtaugar af Mílu í einhverju magni í þeim tilgangi að keppa við fyrirtækið í veitingu bitastraumsþjónustu.

Í máli Vodafone kom fram að félagið hefði áhuga á slíkum aðgangi, en fengi ávallt aðeins þau svör að ekki sé til Ljóslína, bara PON.

Afstaða PFS
PFS minnir á umfjöllun um uppbyggingu nets Mílu í köflum 3 og 4 í viðauka A, en þar kemur m.a. fram að ákveðnar takmarkanir geta verið á því hvers konar aðgang er hægt að bjóða á neti sem er að meginstefnu byggt á PON högun. Ef Vodafone eða önnur fjarskiptafyrirtæki fá ekki aðgang sem þau telja sig eiga rétt á, þá geta þau vísað málinu til úrlausnar hjá PFS.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1328 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að Mílu væri einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er vörðuðu rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

Vodafone tók fram að Míla bæri þetta stöðugt fyrir sig. Vodafone spyrði því hver ætti að sannreyna svona svör frá Mílu.

Afstaða PFS
PFS bendir á að fram verði að koma formlegt erindi til PFS svo mögulegt sé að hefja rannsókn á höfnun beiðna um aðgang. Í slíku máli gæti PFS tekið til athugunar hvort sá aðgangur sem óskað væri eftir, uppfyllti umræddar grunnkröfur.

Míla sagði að samkvæmt frummatinu teldi PFS þörf á auknum og verulega íþyngjandi kvöðum varðandi aðgang að rörum og annarri aðstöðu Mílu. Benti Míla á að þann 1. janúar 2020 hefðu tekið gildi lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta. Lög þessi ættu jafnt við Mílu sem aðra rekstraraðila neta.

Hvað sem öðru liði hygðist PFS setja kvöð á Mílu um að koma upp, eftir atvikum, opnum gagnagrunni fyrir aðra með upplýsingum um rör og strengi. Gagnagrunnurinn skyldi geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skyldi m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir væru lausar að hluta eða öllu leyti og gæti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skyldi m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi.

Míla benti á að félagið hefði víða ekki upplýsingar um nýtingu röra eða laust pláss í þeim. Nær ómögulegt væri, eða í það minnsta verulega kostnaðarsamt, að útvega þessar upplýsingar, auk þess sem slík skráning gæti verið mjög tímafrek.

Í drögum PFS segði einnig að lægju eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Mílu, sem ekki væri þörf á lengur, skyldi Míla fjarlægja þær ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki gætu þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir, en ekki væri ljóst hvort það ætti að vera gegn eðlilegu gjaldi svo sem hlyti alltaf að eiga að vera raunin.

Þá skyldi Míla, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum svo þau gætu nýst í þessum tilgangi. Næðist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi, bæri Mílu að veita aðgangsbeiðanda færi á að sinna því verkefni sjálfum.

Hér væri um viðkvæma innviði Mílu að ræða, og síður en svo sjálfgefið að veita aðgangsbeiðanda, og eftir atvikum óvönum eða ófaglærðum starfsmönnum/verktökum hans, aðgang að rörum, sem gæti valdið verulegu tjóni og útföllum á heilum landssvæðum. Slíkt varðaði þjóðaröryggi og gæti einnig haft í för með sér stórfellda fjártjónshættu. Í kvöðinni

gæti falist, eins og hún væri orðuð, að ef viðkomandi sætti sig ekki við uppsett verð fengi hann hins vegar slíkan aðgang. Til muna eðlilegra væri að Míla myndi útskýra gjaldtöku sína og forsendur hennar fyrir PFS, sem myndi leggja mat á réttmæti hennar og eftir atvikum ákvarða annað verð ef rök stæðu til þess.

Þá mótmælti Míla harðlega því sem fram kæmi í málsgrein 1338 í frumdrögunum. Samkvæmt því sem þar kæmi fram skyldu aðgangsbeiðendur hafa forgang að lagnaleiðum *umfram Mílu* og félaginu jafnframt bannað að nýta eigur sínar í allt að 4 mánuði þar sem ljósleiðaralagnir væru ekki þegar lagðar og að því er virtist allt að 13 mánuði á öðrum svæðum. Engin nauðsyn stæði til þessa, heldur þvert á móti ætti að nægja að Mílu væri óheimilt að nýta rörin með þeim hætti að komið væri gagngert í veg fyrir nýtingu hins áhugasama aðila, enda hefðu ráðagerðir Mílu ekki áður legið fyrir. Þá væri fráleitt með öllu, að annar aðili, gæti með áformum sínum girt fyrir útbreiðslu Mílu um eigin rör, líkt og umrædd kvöð virtist opna á. Eitt væri að samkeppnisaðilar Mílu gætu fengið aðgang að plássi í rörum. Það væri síðan allt annað að setja þá kvöð á Mílu að fyrirtæki yrði að afhenda samkeppnisaðila aðstöðu sem Míla hefði komið sér upp fyrir eigin kostnað og félagið hefði áform um að nota. Míla teldi að PFS gætti ekki meðalhófs í þeim kvöðum sem stofnunin boðaði að leggja á Mílu og að þessar reglur stæðust ekki stjórnarskrárvarinn eignarrétt og afnotarétt Mílu.

Einnig veittu þessar reglur samkeppnisaðilum Mílu færi á að koma í veg fyrir framkvæmdir Mílu á svæðum í heilt ár eða lengur, og án þess að til nýtingar hlutaðeigandi kæmi endilega. Aðilinn gæti t.d. óskað eftir þessum upplýsingum í apríl og upplýst Mílu í ágúst að hann hefði ekki áhuga á að nýta þau rör eða þær lagnir sem um ræddi. Á sama tíma hefði samkeppnisaðilinn frítt spil til að leggja eigin lagnir á svæðinu og möguleikar Mílu til framkvæmda, t.d. um haust, heftir vegna veðurs. Væri þetta fráleitt með öllu.

Afstaða PFS

Míla bendir á að þann 1. janúar 2020 hefðu lög nr. 125/2019, um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta, tekið gildi og giltu þau einnig um Mílu.

PFS bendir á að þarna var verið að innleiða tilskipun frá ESB frá 2014 um sama efni (BCRD directive). Mörg ríki í Evrópu hafa ekki talið að sú tilskipun væri fullnægjandi ein og sér til að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og lagnaleiðum aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og hafa því einnig lagt á kvaðir um slíkan aðgang í markaðsgreiningum sínum eftir að umrædd tilskipun var komin til framkvæmda. Vísa má til þess að í síðustu markaðsgreiningu Dana á viðkomandi heildsölumörkuðum lét danska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (ERST) hjá liggja að leggja slíka kvöð á TDC, sem var útnefnt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það. PFS telur að framangreind lög frá 2019 tryggi ekki, ein og sér, skilvirkan og árangursríkan aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, m.a. vegna þess að þar skortir heimild til að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð. Í NGA tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2010 er einmitt tekið fram að slík kvöð sé mikilvæg varðandi slíkan aðgang.

Míla bendir ennfremur á að félagið hafi víða ekki upplýsingar um nýtingu röra eða laust pláss í þeim og að nær ómögulegt sé, eða í það minnsta mjög kostnaðarsamt, að útvega þessar upplýsingar, auk þess sem slík skráning geti verið mjög tímafrek.

Eins og fram kemur í frumdrögum PFS hefur aðgangur að rörum og lagnaleiðum Mílu ekki verið algengur frá því að sú kvöð var sett á félagið í síðustu markaðsgreiningu á árinu 2014. Ýmis fjarskiptafyrirtæki hafa þó reynt að fá slíkan aðgang eða spyrjast fyrir um hann. Skortur á upplýsingum af hálfu Mílu og há verð hafa komið í veg fyrir að slíkur aðgangur hafi orðið að veruleika svo nokkru nemi. PFS er nú með til meðferðar kostnaðargreiningu Mílu vegna slíks aðgangs. Í framangreindu ljósi taldi PFS mikilvægt að herða á umræddri aðgangskvöð til að freista þess að hraða uppbyggingu ljósleiðaraneta á landsbyggðinni og efla samkeppni.

Það er ljóst að kvöð þessi mun framkalla einhvern kostnað og umstang hjá Mílu ef fjarskiptafyrirtæki sýna slíkum aðgangi áhuga á tilteknum svæðum. PFS bendir þó á að kvöðin mun ekki gilda á svæðum þar sem meiri samkeppni er ríkjandi, en það á í dag við um svæði þar sem um 70% landsmanna búa. PFS telur að umrædd kvöð verði fyrst og fremst virk á svæðum þar sem minni samkeppni ríkir og ekkert ljósleiðaranet er til staðar. Því er umrædd kvöð ekki eins íþyngjandi og Míla vill vera láta. PFS sér ekki hvers vegna upplýsingagjöf og jafnvel kortagerð Míla ætti að vera erfiðari fyrir félagið en félög í sambærilegri stöðu í Evrópu, sem flest hafa þurft að uppfylla þessa kvöð.

Míla sagði að PFS gerði ráð fyrir því að Míla skyldi fjarlægja eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum sem ekki væri þörf á lengur, ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki gætu þá nýtt sér umrædda innviði. Að mati Mílu væri ekki ljóst hvort það ætti að vera gegn eðlilegu gjaldi svo sem hlyti alltaf að vera raunin.

Eins og fram kemur í málsgrein 1336 í frumdrögunum hyggst PFS leggja slíka kvöð á Mílu. PFS gerir ráð fyrir að Míla muni vinna slíkt verk fyrir aðgangsbeiðanda gegn hæfilegu gjaldi í samráði við aðgangsbeiðanda. Náist ekki samkomulag getur PFS ákvarðað eðlilegt endurgjald. PFS mun uppfæra texta umræddrar málsgreinar í þessu sambandi.

Þá sagði Míla að fram kæmi í frumdrögunum að Míla skyldi, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum, svo þau gætu nýst í þessum tilgangi. Næðist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í lausa innviði, gegn hæfilegu gjaldi, bæri Míla að veita aðgangsbeiðanda færi á að sinna því verkefni sjálfum. Míla sagði að hér væri um viðkvæma innviði Mílu að ræða, og síður en svo sjálfgefið að veita aðgangsbeiðanda, og eftir atvikum óvönum eða ófaglærðum starfsmönnum eða verktökum hans aðgang að rörum, sem gæti valdið verulegu tjóni og útföllum á heilum landssvæðum. Slíkt gæti varðað við þjóðaröryggi og gæti einnig haft í för með sér stórfellda fjártjónshættu. Í kvöðinni gæti falist að ef viðkomandi sætti sig ekki við uppsett verð fengi hann hins vegar að sinna slíkum viðgerðum og endurbótum sjálfur. Eðlilegra væri að Míla myndi útskýra gjaldtöku sína og forsendur hennar fyrir PFS, sem myndi leggja mat á réttmæti hennar og eftir atvikum ákvarða annað verð ef rök stæðu til þess.

PFS fellst á ofangreinda athugasemd Mílu og hyggst draga til baka heimild aðgangsbeiðanda til að sinna nauðsynlegu viðhaldi og endurbótum á rörum og lagnaleiðum Mílu, til að aðgangur að þeim geti orðið að veruleika. Hins vegar mun PFS ákvarða gjaldtökuna ef ágreiningur rís um hana milli Mílu og aðgangsbeiðanda. PFS mun því uppfæra texta málsgreinar 1336 í samræmi við það.

Þá mótmælti Míla því sem fram kæmi í málsgrein 1338 í frumdrögunum. Samkvæmt henni skyldu aðgangsbeiðendur hafa forgang að lagnaleiðum „umfram Mílu“ og væri Mílu þá bannað að nýta eigur sínar í allt að 4 mánuði, þar sem ljósleiðaralagnir væru ekki þegar lagðar og að því er virtist í allt að 13 mánuði á öðrum svæðum. Engin nauðsyn stæði til þessa, heldur þvert á móti ætti að nægja að Mílu væri óheimilt að nýta rörin með þeim hætti að komið væri gagngert í veg fyrir nýtingu hins áhugasama aðila, enda hefðu ráðagerðir Mílu ekki áður legið fyrir. Fráleitt væri að annar aðili gæti með áformum sínum girt fyrir útbreiðslu Mílu um eigin rör og lagnaleiðir. Einnig gætu þessar reglur veitt samkeppnisaðilum Mílu færi á að koma í veg fyrir framkvæmdir Mílu í allt að 13 mánuði, án þess að til nýtingar hlutaðeigandi kæmi endilega. Á sama tíma hefði samkeppnisaðilinn frítt spil til að leggja eigin lagnir á svæðinu á meðan möguleikar Mílu væri takmarkaðir á meðan. Að mati Mílu gætti PFS ekki meðalhófs í þessu sambandi og bryti þessi regla gegn stjórnarskrárvörðum eignarrétti og afnotarétti Mílu á umræddum innviðum.

Eins og fram kemur í umræddri málsgrein 1338 gæti umrædd kvöð leitt til þess að aðgangsbeiðendur hefðu forgang að rörum og lagnaleiðum í allt að 4 mánuði á svæðum þar sem enginn hefði lagt ljósleiðara. Tilvísun Mílu til 13 mánaða forgangs er væntanlega ekki mjög raunhæf, því þar er um að ræða svæði þar sem einhver aðili hefur þegar lagt ljósleiðaranet og gæti það verið Míla sjálf. PFS telur afar ósennilegt að sú staða geti komið upp að til séu svæði þar sem einhver annar aðili en Míla hefur lagt ljósleiðaranet og einhver þriðji aðili, annar en Míla og sá aðili sem þegar hefur lagt ljósleiðaranet á viðkomandi svæði, sýni áhuga á að leggja þar ljósleiðaranet. Þá minnir PFS á að umrædd kvöð mun ekki gilda á svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir, sem í dag nær til um 70% landsmanna. PFS telur að umræddur 4 mánaða frestur sé ekki óheyrilega langur miðað við eðli slíkra fjárfestinga.

PFS fellst á það með Mílu að umrædd kvöð megi ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Mílu á innviðum sínum eða ljósleiðarauppbyggingu. Því hyggst PFS uppfæra umrædda málsgrein 1338 á þann hátt að hafi Míla tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 6 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Míla þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Mílu er ekki heimilt að tilkynna um fyrirhugaðar framkvæmdir meira en 12 mánuði fram í tímann í þessu sambandi. Til að koma í veg fyrir að Míla misnoti þessa heimild til forgangs, getur PFS, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Mílu séu raunhæf. Getur PFS þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti PFS það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur PFS ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Mílu til framkvæmda.

Míla vísaði til kafla 6.6.4 í skýrslu AM sem fjallaði um kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu. Þar kom fram að á þeim svæðum þar sem PFS hefði í hyggju að leggja kvöð á Mílu um aðgang að rörum og lagnaleiðum félagsins væru tilteknir þættir þeirrar kvaðar líklegir til að hindra eða hægja á útbreiðslu ljósleiðara af hálfu Mílu.

Verðkvöðin væri líkleg til að koma í veg fyrir að Míla breiði út ljósleiðaranet á dreifbýlli svæðum. Míla myndi ekki breiða út net á svæðum þar sem einingarkostnaður væri líklegur til að vera hærri en jafnaðarverð yfir landið, þar sem slík fjárfesting yrði ekki ábatasöm. Þá

myndi fjárfesting á öðrum svæðum, sem þó myndu vera hagkvæm, seinka vegna þess hve íþyngjandi kvöðin um aðgang að rörum og lagnaleiðum væri. T.d. gæti 6 mánaða tilkynningarskylda varðandi framkvæmdir við gröft og röra- og lagnaleiðir (málsgrein 1342) skarast við hið stutta tímabil sem best er að standa í slíkum framkvæmdum hér á landi. Slíkt gæti frestað framkvæmdum um heilt ár.

Kvöðin um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, sem hugsuð væri til að aðstoða keppinauta Mílu við samframkvæmdir á nýjum svæðum, væri ólíkleg til að stuðla að aukinni samkeppni, þar sem slíkar framkvæmdir væru óhagkvæmar fyrir Mílu vegna umræddrar verðkvaðar. Þess í stað væri Míla líkleg til að einblína á framkvæmdir á hagkvæmari svæðum í þéttbýlinu, að því gefnu að slík svæði væru til staðar vegna umræddrar verðkvaðar. Þar sem GR og Tengir væru nú þegar búin að breiða net sín mjög víða út, væru slík hagkvæm svæði líklega þau sem framangreind félög hefðu nú þegar breitt út net sín. Því væri ólíklegt að til frekari slíkra samframkvæmda kæmi. Þessi íþyngjandi kvöð myndi því aðeins hækka kostnað hjá Mílu og seinka útbreiðslu á ljósleiðaraneti Mílu á landsbyggðinni.

Þar að auki gætu þessar takmarkanir haft áhrif á og hægt á uppfærslu kerfa Mílu sem væru nauðsynlegar fyrir annars konar fjarskiptaþjónustu, t.d. lagningu ljósleiðara til nýrra farnetssendistaða til að styðja við bakbein fyrir 5G þjónustu í dreifbýli. Slík þjónusta væri líklega á öðrum markaði (markaður 4), en umrædd kvöð á markaði 3a gæti samt haft áhrif þar.

Að mati AM myndi slíkur auka kostnaður og seinkanir ekki leiða til ávinnings fyrir neytendur.

Aðrir fjarskiptaeftirlitsstofnanir tækju slíkar mögulegar afleiðingar með í reikninginn við útfærslu kvaða. Mætti þar nefna Portúgal og Bretland sem dæmi.

Þegar ANACOM hefði hafnað því að fara eftir áliti framkvæmdastjórnar ESB á árinu 2016 um að leggja kvaðir á ljósleiðara MEO, hefði ANACOM m.a. tekið fram að aðgangskvaðir á ljósleiðarakerfi MEO, þ.m.t. á svæðum án samkeppni, gætu haft neikvæðar afleiðingar í för með sér, þar sem slíkt gæti latt fyrirtækið til að fjárfesta, og á sama tíma minnkað hvata keppinauta félagsins til fjárfestinga, þar sem þeir myndu bíða eftir fjárfestingu MEO. Þá hefði ANACOM tekið fram að í sveitarfélögum þar sem slík kvöð myndi verða lögð á MEO, hefði MEO ekki ennþá breitt út ljósleiðaranet, og kvöðin myndi ekki koma til með að efla samkeppni, vegna þess að slík net hefðu ekki verið lögð á umræddum svæðum og yrðu þá ekki lögð vegna kvaðarinnar. Þá hefði ANACOM tekið fram að mikilvægt væri að vega og meta kosti og galla mögulegra kvaða miðað við þau markmið sem að væri stefnt, þ.e. samkeppni annars vegar og útbreiðslu næstu kynslóðar neta hins vegar. Yrðu næstu kynslóðar net ekki breidd út til tiltekinna svæða, vegna of íþyngjandi kvaða, myndi það koma niður á samkeppninni og á endanum neytendum.

Þá tók AM fram að Ofcom hefði tekið fram í skjali sínu frá janúar 2020: *„Consultation: Promoting investment and competition in fibre networks – Wholesale fixed telecoms market review“*, í tengslum svið svæði þar sem möguleiki væri á því að keppinautar Openreach myndu breiða út næstu kynslóðar net, að kvaðasetning á þessum svæðum þyrfti að skapa jafnvægi á milli þess að vernda fyrirliggjandi módel til að vernda samkeppni og neytendur til skemmri tíma litið og ávinning af því að hvetja til fjárfestinga og samkeppni á nýjum netum til lengri tíma litið.

Þar kæmi ennfremur fram:

„To this end, we propose to require Openreach to continue to provide wholesale access to its WLA and leased line access services. In the WLA market we propose to focus our charge controls only on the provision of the FTTC 40/10 product (until such time it is appropriate to switch regulation to FTTP) with no charge control on higher speed services. This provides scope for Openreach to innovate in the provision of higher speed services whilst at the same time maintaining incentives for investment by potential alternative network operators and allowing Openreach to recover its costs."

Ofcom legði því semsagt til að notast yrði við verðakkeri (e. anchor pricing), sem væri í samræmi við mat stofnunarinnar á keðjustaðgöngu, til að forðast það að skapa hvata sem gætu latt til fjárfestinga.

Afstaða PFS

AM vísar til þess að tilteknir þættir kvaðarinnar um aðgang að rörum og lagnaleiðum væru líklegir til að hindra eða hægja á útbreiðslu ljósleiðara af hálfu Mílu.

PFS vísar til svars síns hér að ofan, þar sem stofnunin segist ætla að sníða ýmsa agnúa af kvöðinni eins og hún var orðuð í málsgreinum 1336 og 1338 í frumdrögunum. Þá hefur PFS ákveðið að falla frá því að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaranet Mílu að svo stöddu, en kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna.

PFS er hins vegar ekki sammála AM um að kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu geti ekki leitt til hraðari og víðtækari útbreiðslu ljósleiðaraneta á landsbyggðinni eða aukið samkeppni. Að mati PFS er þetta órökstutt af hálfu AM og virðist fyrst og fremst vera tengt áðurgreindri fyrirhugaðri kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1336, þar sem fram kæmi að kæmi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óskaði að fá að setja nýjan streng í rör- og lagnaleiðir Mílu á þeim markaði sem hér væri til umfjöllunar, sem ekki væru fullnýtt, skyldi Míla verða við þeirri beiðni. Kæmi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem teldist eðlileg og sanngjörn, skyldi Míla útbúa gagnagrunn sem hefði að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra- og lagnaleiða félagsins. Þar skyldi m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir væru lausar að hluta eða öllu leyti og gæti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skyldi m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Míla skyldi þá veita PFS og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Lægju eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Mílu sem ekki væri þörf á lengur skyldi Míla fjarlægja þær ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki gætu þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Þá skyldi Míla, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum svo þau gætu nýst í þessum tilgangi. Næðist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi, bæri Mílu að veita aðgangsbeiðanda færi á að sinna því verkefni sjálfum.

Í máli Mílu kom fram að hér ætlaði PFS að leggja á Mílu kvöð um opinn gagnagrunn fyrir aðra sem og að viðhalda ónotuðum rörum og lagnaleiðum Mílu fyrir aðra. Þetta væri að mati Mílu mjög kostnaðarsöm kvöð. Ástand áratuga gamalla röra gæti verið bágborið og mjög kostnaðarsamt gæti verið að fjarlægja gamlar lagnir úr þeim. Slíkt kallaði t.d. á jarðvinnu við að grafa niður á lagnir þar sem rör væru samfallin til að lagfæra þau. Míla teldi að ekki væri nein vissa um að slíkar aðgerðir fengjust greiddar frá aðgangsbeiðanda. Einnig væri það

undarlegt að málsgreinin virtist gera ráð fyrir að aðgangsbeiðandi gæti haft sjálfdæmi um hvað væri hæfilegt gjald og gæti þá sjálfur framkvæmt í viðkvæmum lögnum Mílu. Ekki virtist vera nein krafa að viðkomandi bætti tjón sem Míla eða viðskiptavinir Mílu yrðu fyrir ef slíkt ylli útföllum á lögnum Mílu. Ekki virtist heldur vera neinn greinarmunur vera gerður varðandi það hvaða lagnir væru fyrir í rörum, t.d. hvort stofnstrengir landshrings væru í þeim eða ónotaðar koparheimtaugar. Ljóst væri að aðgangur óvanra eða ófaglærða starfsmanna að rörum með stofnlögnum gæti valdið verulegu tjóni og útföllum á heilum landssvæðum. Slíkt varðaði þjóðaröryggi og mótmælti Míla því þessum áformum harðlega.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að framan svarað nánast samhljóða athugasemd Mílu og vísast til þess. PFS ítrekar að PFS hyggst falla frá þeim möguleika að aðgangsbeiðendur geti staðið að viðhaldi eða endurnýjun í innviðum Mílu eða fjarlægt strengi eða þræði úr slíkur innviðum, ef ekki næst samkomulag um greiðslu til Mílu fyrir slíka vinnu. Nú getur PFS ákvarðað hæfilegt gjald ef aðilar ná ekki saman um gjaldtöku Mílu.

Þá bendir PFS á að kvöð þessi nær aðeins til aðgangsnets Mílu en ekki stofnnets félagsins. Stofnnetið heyrir undir markað 14/2004, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2015, en stofnunin vinnur nú að nýrri markaðsgreiningu á þeim markaði, sem búast má við því að ljúki í árslok 2021 eða í snemma árs 2022.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1338, þar sem fram kæmi að eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Mílu í hendur skyldi netrekandi sem áhuga hefði á að notast við laus pláss í þeim leggja fram pöntun um aðgang innan eins mánaðar frá því að hann fékk gögnin afhent og tiltaka eins nákvæmlega og kostur væri um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað væri aðgangs að. Míla skyldi ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýndi áhuga á eftir að beiðni væri komin fram um að Míla veitti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur væri liðinn sem netrekandi hefði til að ákveða hvort hann nýtti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili væru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil gæti verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Míla afhenti hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðaði. Eftir að pöntun væri komin fram væri Mílu óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun næði til sem á einhvern hátt skerti umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

Míla mótmælti þessum áformum harðlega. Í fyrsta lagi þá mótmælti Míla því að aðrir aðilar hefðu forgang í rör Mílu umfram Mílu sjálfa. Eitt væri að samkeppnisaðilar gætu fengið aðgang að plássi í rörum sem fyrirtækið hefði ekki áform um að nota. Það væri allt annað að setja þá kvöð á Mílu að fyrirtækið yrði að afhenda samkeppnisaðilum aðstöðu sem Míla hefði komið sér upp fyrir eigin kostnað og félagið hefði áform um að nota. Míla teldi slíkt ekki standast stjórnarskrárvarinn réttindi félagsins.

Einnig veittu þessar reglur samkeppnisaðilum Mílu möguleika á að koma í veg fyrir framkvæmdir á svæðum í heilt ár. Segðum sem svo að Míla áformaði að hefja framkvæmdir þegar snjóa leysti í apríl og hefði tilkynnt þær eins og reglur kvæðu á um. Hluti af þeim undirbúningi sem þyrfti vegna þessa væri að ráða verktaka og hanna kerfið. Áður en

framkvæmdir hæfust eða jafnvel á meðan á þeim stæði gæti samkeppnisaðili óskað eftir upplýsingum frá Mílu um rör og lagnir á svæðinu. Samkvæmt þessum reglum þyrfti Míla að fresta eða stöðva framkvæmdir í 4 mánuði. Með þessu gæti aðili þannig eyðilagt framkvæmdatíma í heilt ár á svæðum þar sem framkvæmdatími væri stuttur vegna veðurfars. Aðilinn gæti t.d. óskað eftir þessum upplýsingum í apríl og upplýst Mílu svo um í ágúst að hann hefði ekki áhuga á að nýta þau rör eða lagnir sem væru á svæðin. Á sama tíma hefði samkeppnisaðilinn frítt spil að leggja eigin lagnir á svæðinu. Slíkt gæti bakað Mílu verulegu fjárhagslegu tjóni því líklega væru þær framkvæmdir sem hafnar væru ónýtar sem og að bæta þyrfti verktaka tjónið.

Afstaða PFS
PFS hefur hér að framan svarað sambærilegri athugasemd Mílu og vísast til þess.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1340, þar sem fram kæmi að Míla hefði veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 25. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það teldi PFS nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 28. gr. sömu laga þar sem það gæti skapast hvati fyrir fyrirtækið að hleypa ekki nýjum aðilum að aðstöðu sinni. Sanngjörn beiðni um samhýsingu teldist vera beiðni um laust rými í húsnæði Mílu, en undir slíka skilgreiningu gæti einnig fallið beiðni sem hefði í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

Míla lagði áherslu á að ef það þyrfti að fara í kostnaðarsamar breytingar á húsnæði eða stækkun á því, væri það sá sem óskaði eftir rýminu sem greiddi kostnaðinn.

Afstaða PFS
PFS lítur svo á að ef stækka þarf húsnæði vegna aðgangsbeiðni sem telst málefnaleg, sanngjörn og eðlileg, þá fari kostnaðurinn við það í hinn almenna kostnaðargrunn Mílu þar sem slík stækkun yrði í eigu Mílu og til afnota fyrir fyrirtækið. Ekki er eðlilegt að aðgangsbeiðandi sem leggur fram slíka málefnalega aðgangsbeiðni þurfi einn að greiða fyrir slíka stækkun eða nýframkvæmd, sem gæti svo nýst Mílu og öðrum aðgangsbeiðendum í framhaldinu.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1341 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að Míla skyldi birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með sex mánaða fyrirvara. Kvöð þessi næði bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga féllu alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni væri bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir væru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir væru fyrir og verið væri að leggja og/eða draga ljósleiðaraheimtaugar í hús sem og annarra framkvæmda er tengdust uppbyggingu og útbreiðslu ljósleiðaraneta. Mílu væri heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 3 mánuði ef Míla legði aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti tekið í notkun síðar. Auglýsingaskylda samkvæmt þessari málsgrein ætti ekki við um svæði þar sem fyrir væri aðgangsnet ljósleiðara í eigu og rekstri annarra en Mílu.

Míla gerði athugasemd við að holugröftur skyldi verða með 6 mánaða tilkynningaskyldu. Það væri ekki kostnaðarlega íþyngjandi fyrir fjarskiptafyrirtæki að grafa holu væri þess þörf. Auk þess gæti það ekki talist eðlilegt að íbúi í hverfi þar sem búið væri að leggja ljósleiðara þyrfti

að bíða í 6 mánuði eftir því að fá tengingu inn til sín bara vegna þess að það yrði að grafa eina holu til að tengja viðkomandi hús. Ný hús í eldri hverfum myndu þurfa að bíða í 6 mánuði eftir að fá tengingu. Míla benti einnig á að þessi kvöð gæti ekki verið sett fyrir einstakar heimtaugar þegar hús bættist við eða þegar sérstök pöntun væri gerð á einstaka heimtaug, svo framarlega sem Míla myndi geta framkvæmt slíkt yfir höfuð.

Afstaða PFS
PFS áréttar að kvöð um tilkynningar jarðvegsframkvæmda eigi við um heildstæða framkvæmd í bæjarfélögum, hverfum eða jafnvel götum vegna kerfisbundinnar nýlagningar. Vinna við einstakar heimtaugar vegna viðgerða eða pantana fellur ekki undir tilkynningaskylduna. Þá bendir PFS á að auglýsingaskylda þessi gildir ekki á þeim svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir, en kvöð þessi er ein þeirra þriggja kvaða sem PFS hyggst aflétta á slíkum svæðum, en þau ná nú til um 70% landsmanna. Listinn verður svo uppfærður árlega.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1349 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að fyrirtæki sem leigðu aðgang að netum og aðstöðu Mílu þyrftu oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsettu í leigðri aðstöðu. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 28. gr. hefði PFS í hyggju að leggja kvöð á Mílu um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni þar sem það væri framkvæmanlegt.

Míla teldi óþarft að leggja á kvöð um að veita aðgang að rafmagni. Það væri mjög erfitt fyrir Mílu að rukka rétt magn eins og fram hefði komið í samskiptum við PFS. Það væri hins vegar ekki mikill tilkostnaður fyrir aðra að setja upp mæli. Míla teldi því eðlilegt að hver sæi um sitt rafmagn. Það væri í samræmi við meðalhófsreglu.

Afstaða PFS
PFS telur nauðsynlegt að Míla geri það mögulegt fyrir leigutaka að komast í rafmagn til að aðgangur að heimtaugum Mílu nýtist honum, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig.

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1350 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þær kvaðir sem nú hvíldu á Mílu um aðgang að koparheimtaugum skyldu ekki falla niður þó Míla breytti uppbyggingu kerfa sinna yfir í næstu kynslóðar net, t.d. ef ljósleiðaralögn kæmi í stað koparheimtaugar (e. migration), nema að samkomulagi um feril yfirfærslunnar hefði verið náð og leigjandi heimtaugarinnar væri þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð heimtaugar í stað þeirrar eldri þegar yfirfærslan ætti sér stað. Næðist ekki slíkt samkomulag skyldi Míla tilkynna markaðsaðilum allar breytingar á fyrirkomulagi heimtaugaaðgangs sem líklegar væru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara. Víkja mætti frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki PFS. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu væri talin eðlileg og málefnaleg myndi PFS efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir kæmu fram og hagsmunaaðilar hefðu aðgengi að staðgönguvörum og yrðu ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa myndi PFS samþykkja slíka undanþágu.

Míla teldi þessa kvöð mjög íþyngjandi fyrir Mílu. Það að neyðast til að reka tvö kerfi, þar sem einn aðili væri ekki í stakk búinn til að bjóða þjónustu á nýrra kerfinu, væri mjög kostnaðarsamt.

Afstaða PFS
PFS áréttar að umrætt 5 ára tímabil sé varnagli gegn því ólíklega tilfelli að koparkerfi sé lagt niður og heildsöluviðskiptavinir sviptir aðgangi sínum án þess nýtt aðgangsnet taki við eða að þeir aðilar hafi eðlilegan aðgang að því kerfi sem taka eigi við. PFS bendir á að sérstaklega er tekið fram að Míla geti lagt fram málefnalega beiðni til PFS um styttingu frests og komi ekki fram efnislegar athugasemdir við beiðnina í samráði og aðgengi að staðgönguvörum sé til staðar muni PFS samþykkja slíka styttingu. Þá er þetta ein þeirra þriggja kvaða á viðkomandi markaði sem PFS hyggst aflétta af Mílu á þeim svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir, en eins og áður segir nær það svæði nú til um 70% íbúa landsins, auk þess sem listinn yfir viðkomandi sveitarfélög verður uppfærður árlega.

10.7.2 Kvöð um jafnræði

Vodafone vísaði til málsgreinar 1371 frumdraganna og sagði að það þyrfti að vera skýrt hvar og hvernig Míla ætti að birta upplýsingar um lykil frammistöðuþætti og hversu oft félagið þyrfti að uppfæra þá.

Afstaða PFS
Það kemur skýrt fram að birta skal upplýsingarnar mánaðarlega á vefsíðu Mílu.

10.7.3 Kvöð um gagnsæi

Míla gerði athugasemd við málsgrein 1389 í frumdrögunum, þar sem talin væru upp þau atriði sem ættu að lágmarki að koma fram í viðmiðunartilboði Mílu.

Míla teldi að engin ástæða væri til þess að krefjast frekari breytinga á viðmiðunartilboðum öðrum en þeim sem við kæmu aðgangi að rörum. Fjarskiptafyrirtæki hefðu verið ánægð með núverandi fyrirkomulag og ekkert sem benti til að frekari kröfur um að Míla lýsti hlutum í smáatriðum skiptu þessa aðila nokkru máli. Einungis væri um verulega aukinn kostnað og fyrirhöfn fyrir Mílu að ræða. Míla teldi að PFS hefði engin dæmi sem kölluðu á þá vinnu sem þetta útheimti.

Afstaða PFS
Upptalning á lágmarksinnihaldi viðmiðunartilboðs er sótt í leiðbeiningar BEREC frá 2019, *BEREC Guidelines on the minimum criteria for a reference offer, BoR (19) 238.* Uppsetning innihaldslýsingarinnar er örlítið breytt frá því sem var í markaðsgreiningunni 2014, en innihaldið er í raun mjög hliðstætt. Eins og Míla bendir á þá þarf að bæta við ákvæðum um aðgang að rörum og lagnaleiðum, en að öðru leyti er fátt sem er ekki annað hvort í upptalningu á lágmarksinnihaldi í markaðsgreiningu 2014 eða er til staðar í viðmiðunartilboði Mílu nú þegar, s.s. SLA og SLG.

10.7.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

Engar athugasemdir bárust við tengslum við þennan kafla.

10.7.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

Míla benti á að röng ákvörðun um lagningu verðkvaða gæti haft alvarlegar neikvæðar samkeppnishamlandi afleiðingar, m.a. á fjárfestingar fjarskiptafyrirtækja og endanotendum til tjóns. Míla vísaði í umfjöllun í skýrslu Analysys Mason, m.a. varðandi ákvarðanir Ofcom og ANACOM.[19]

Afstaða PFS
PFS hefur tekið athugasemdir Símasamstæðunnar til skoðunar og hyggst ekki leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum á markaði 3a, né á tengingar um ljósleiðara á markaði 3b. Eins og fram kom í aukasamráði PFS þann 30. október sl. hyggst stofnunin í staðinn leggja á kvöð um að Símasamstæðan standist efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test; ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum. PFS telur að með þessu verði áfram til hvati til þess að fjárfesta í ljósleiðaraheimtaugum. Til þess að fylgjast með því að ekki verði óeðlilega lítill munur á heildsölu- og smásöluverði Símasamstæðunnar þannig að samkeppnisaðilar geti ekki leikið eftir helstu smásölutilboð Símans, hyggst PFS hefjast handa við undirbúning ákvörðunar um útfærslu og innleiðingu efnahagslegs hermiprófs um leið og ákvörðun um kvaðir í kjölfar þessarar markaðsgreiningar hefur tekið gildi. PFS mun hafa samráð við hagsmunaaðila um útfærslu prófsins.

Síminn vakti athygli á því að skilyrði fyrir því að leggja á kvöð á grundvelli 32. gr. um eftirlit með gjaldskrá væri bundið við að greining leiddi í ljós að vegna óvirkar samkeppni þá krefðist hið markaðsráðandi fyrirtæki of hárra gjalda eða að það væri óeðlilega lítill munur á milli smásöluverðs og heildsöluverðs. Síminn benti á að heimild skv. 32. gr. næði ekki til aðstæðna þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki gæti mögulega hækkað verð, heldur þyrfti greining að leiða í ljós að fyrirtækið krefðist í reynd of hárra gjalda. Það væri ekki heimild til þess að leggja á gjaldskrárkvöð ef verðlagning væri of lág eða að það væri of mikill munur á milli heildsölu og smásöluverðs. PFS virtist ekki halda hinu síðarnefnda fram og ekki heldur að verðlagning Mílu væri of há. PFS gæti kannað hver munurinn væri á heildsöluverði GR vegna aðgangsgjalds og smásöluverðs GR og metið hvort það væri eðlilegur munur. Í öllu falli þyrfti að skoða það atriði í ljósi þess að GR væri með yfir 50% hlutdeild á svæðinu.

Síminn benti á í þessu sambandi að það væri í gildi kvöð um gjaldskrá vegna xDSL tenginga. PFS hefði hins vegar mælt fyrir um hærra verð en Míla vildi leggja á. Stærstur hluti heimtauga (ljósleiðari og xDSL) Mílu væri á verðbilinu kr. 1.500-2.000 og smásöluverð á tengingum Mílu væri almennt um kr. 2.800 án vsk. Míla seldi ekki tengingar í smásölu. GR seldi tengingar í smásölu á kr. 2.723 án/vsk. (3.377 m/vsk.) en heildsöluverð væri ekki gefið upp á heimasíðu GR líkt og hjá öðrum ljósleiðarakerfum. Smásöluverð Vodafone væri kr. 3.490

[19] Í máli PT/2016/1888-1889.

m/vsk. Smásöluverð Nova væri kr. 3.390 m/vsk. Síminn sagði í raun lítinn mun á heildsölu og smásöluverði hjá GR.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála þeirri túlkun Símans að of há gjöld í heildsölu þurfi að vera í gildi þegar markaðsgreining fer fram. Til dæmis má nefna að í tilvikum þar sem kvöð um kostnaðargreind verð er í gildi er augljóst að raunveruleg gjaldtaka getur ekki verið of há ef rétt er staðið að kostnaðargreiningu. Hætta getur þó verið á of hárri gjaldtöku ef kvaðir eru afnumdar og því verður eðli máls samkvæmt að skilja ákvæðið á þann veg, að til þess að því verði beitt verði skortur á virkri samkeppni að hafa í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geti krafist of hárra gjalda, ef ekkert er að gert. Það er því ekki hægt að túlka ákvæðið svo þröngt að það nái einungis til raunverulegrar gjaldtöku á þeim tíma sem markaðsgreining er framkvæmd. Að auki bendir PFS á að túlka þarf ákvæðið í samræmi við EES rétt og að í tilskipun 2002/19/ESB kemur skýrt fram að aðeins þarf að vera möguleiki á of hárri gjaldtöku. PFS hefur sýnt fram á að hætta er á of háum heildsöluverðum, m.a. vegna lóðréttrar samþættingar Símasamstæðunnar.

PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS hyggst þess í stað leggja kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum. Álagning kvaðar um ERT próf er hluti af því að fylgjast með því að kvöð um jafnræði sé fylgt. Það gengur út á að tryggja að keppinautur á markaði hafi sömu möguleika og netrekandinn á að bjóða internetþjónustupakka á smásölustigi á verði sem getur keppt við smásöluarm netrekandans. Í nýrri tilskipun ESB um fjarskiptamál 2018/1972 EECC er minnst á ERT í 3. undirmálsgrein 1. mgr. 74. gr. sem fjallar um eftirlit með gjaldskrá, þar segir hins vegar að ERT próf verði beitt skv. 70. gr., en sú grein fjallar um jafnræðiskvöð. Það virðist því almennt vera litið svo á að ERT próf sé hluti af jafnræðiskvöð. ERT prófið felur hins vegar í sér nokkurs konar eftirlit með gjaldskrá og telur PFS því rétt að vísa bæði til 30. gr. fjarskiptalaga (um jafnræði) og 32. gr. (um eftirlit með gjaldskrá), varðandi lagagrundvöll kvaðar um ERT próf. Eins og kemur fram hér að framan hyggst PFS hefjast handa við undirbúning ákvörðunar um útfærslu og innleiðingu ERT prófs og munu hagsmunaaðilar fá tækifæri til að koma með athugasemdir við einstaka þætti prófsins svo sem hverjar verða viðkomandi smásöluþjónustur sem miðað verður við. Það er þó ljóst að ekki verður eingöngu tekið tillit til smásöluverðs línugjalds þegar metið er hvort óeðlilega lítill munur sé á milli smásöluverðs og heildsöluverðs.

Hvað varðar samanburð Símans á verði heimtauga GR og Mílu þá er Míla ekki að afhenda aðgang að GPON heimtaugum sínum án bitastraums og GR selur einnig sínar heimtaugar með bitastraumi. Því er samanburður á verði ljósleiðaraheimtauga án bitastraums ekki marktækur og nauðsynlegt að skoða verð með bitastraumi og einnig hluti eins og hvar bitastraumurinn er afhentur. Þá vill PFS benda á að það er niðurstaða PFS að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a en GR hefur ekki verið skilgreint sem markaðsráðandi fyrirtæki á þessum markaði. PFS er því ekki heimilt að leggja verðkvöð á GR. Það er rétt hjá Símanum að GR sé með rétt yfir 50% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu, en það á ekki við um starfssvæði GR allt. GR var með [...]% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu í árslok 2020 á markaði 3a, en nokkuð minna á

starfssvæði félagsins öllu, eða [...]%. PFS telur eðlilegra að miða við starfssvæði GR allt, en ekki aðeins hluta þess sem best hentar Símasamstæðunni.

Síminn sagðist hafa áhyggjur af því að ef það væru ekki vísbendingar um að verðlagning væri of há, hvort sem það væri hjá Mílu, Tengi eða GR, þá væri hætt við að fjarskiptafyrirtæki, sem keypti þjónustuna af viðkomandi aðilum, gæti ekki nýtt sér samkeppni milli aðila, hvort sem það væri í bitastraumsþjónustu eða eftir atvikum í leigu á heimtaugum. Það væri þekkt að gjaldskrárkvaðir leiddu til þess að sveigjanleiki í verðlagningu hyrfi sem leiddi til þess að kaupendur þjónustunnar hefðu ekki getu til þess að semja um kjör sín innan ákveðins ramma. Síminn legði til að PFS skilgreindi fyrst hvað fælist í hugtakinu of há gjöld og þannig yrði lagður grunnur að viðmiði sem PFS gæti veitt til þess að meta hvort fyrirtæki væru að krefjast of hárra gjalda, sem kaupendur gætu ekki þrýst niður á grundvelli samkeppni milli aðila. Þannig gæti PFS gripið inn í, væri þess þörf, en ekki fyrr. Annars væri hætt við að inngrip PFS kæmi of snemma og skaðaði hið samkeppnislega ferli sem fælist í samningaviðræðum milli tveggja aðila.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) vegna ljósleiðaraafurða samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. Slík ráðstöfun gefur Símasamstæðunni meiri sveigjanleika í verðlagningu en kostnaðargreind verð fyrir aðgang, en veitir henni þó að mati PFS fullnægjandi aðhald varðandi verðlagningu, þannig að hún skaði ekki samkeppni.

Míla vísaði í frummat PFS um nauðsyn þess að viðhalda kvöðum og áhrifum kvaða sem nú þegar væru til staðar og þess að leggja frekari kvaðir á Mílu á mörkuðum 3a og 3b, þ.á.m. með gjaldskráreftirliti á þessum mörkuðum. Gjaldskráin skyldi, bæði í tilviki kopars og ljósleiðara, vera kostnaðarviðmiðuð. Míla teldi fyrirhugaðar kvaðir háðar verulegum annmörkum. Ráðgerðar kvaðir væru verulega íþyngjandi og hefðu m.a. neikvæð áhrif á hvata Mílu til fjárfestinga.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða, sem gæti veitt henni meira svigrúm varðandi verðlagningu á einstökum svæðum. PFS telur því ekki að það að viðhalda núverandi verðkvöðum vegna koparheimtauga og að lögð sé á kvöð um efnahagslegt hermipróf varðandi ljósleiðaraafurðir sé mjög íþyngjandi fyrir Mílu og Símann í ljósi niðurstöðu PFS um markaðsstyrk Símasamstæðunnar og greind samkeppnisvandamál.

Míla vísar til þess að kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara félagsins myndi einnig hafa neikvæð áhrif á hvata Mílu til fjárfestinga. Það er einmitt eitt þeirra atriða sem PFS horfði til

þegar stofnunin ákvað að falla frá umræddri kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðaraafurðum samstæðunnar að svo stöddu.

Míla benti á að meirihluti þeirra meintu samkeppnisvandamála sem reifuð væru í frummati PFS í tengslum við markaði 3a og 3b mætti rekja til meintra vandamála sem tengdist smásölumarkaðnum. Umrædd vandamál yrðu hins vegar ekki, í ljósi eðlis þeirra, leyst með þeim kvöðum sem PFS fyrirhugaði að viðhalda á Mílu, á heildsölustigi markaðarins, enda virtust þær ekki hafa svarað tilgangi sínum fyrst PFS teldi umrædd vandamál enn til staðar.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. Í því ljósi er mjög mikilvægt að viðhalda kvöðum á koparheimtaugum og xDSL þjónustu Mílu, svo að kostnaðargreind verð Mílu fyrir þessa þjónustu geti haldið aftur af hækkunum á breiðbandsþjónustu í smásölu.

Ástæða þess að PFS gerir einnig grein fyrir raunverulegum samkeppnisvandamálum sem upp hafa komið á smásölustiginu er að lýsa því hvernig Símasamstæðan hefur nýtt sér styrk og stöðu sem lóðrétt samþætt fjarskiptafyrirtæki með óeðlilegum hætti og skaðað samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Þá telur PFS að umrædd ERT kvöð gæti nýst við að bæta úr samkeppnisvandamálum á smásölustiginu.

Míla vísaði til málsgreinar 1420 í frummatinu, þar sem fjallað væri um greinar 48 og 49 í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða. Farið væri yfir skilyrði sem þyrfti að uppfylla til að ráðlegt þætti að beita verðþrýstingsprófi (Economic Replicability Test) í stað þess að ákvarða verð á grundvelli kostnaðargreininga. Míla teldi að PFS hefði ekki reynt að sýna fram á þessa þætti. Míla teldi að GR væri eða yrði markaðsráðandi á stærstum hluta þjónustusvæðis síns á líftíma greiningarinnar. Einnig teldi Míla þá staðreynd að kopar-akkeri væri ekki að virka til að halda aftur af smásöluverðum styrkti þá skoðun Mílu að kopar- og ljósleiðaraheimtaugar væru í raun ekki á sama markaði á Íslandi. Það væri augljóst að kopar og þjónusta yfir kopar væri ekki staðgönguvara fyrir samsvarandi þjónustu yfir ljósleiðara. Sú staðreynd, að verð Mílu á kopar endurspeglaðist ekki í smásöluverðum þjónustufyrirtækja, þýddi að íslenskir neytendur litu ekki á kopartengingu sem staðgöngu og myndu ekki færa sig af ljósleiðara yfir á kopar þó að verð á ljósleiðara hækkaði.

Afstaða PFS

Um markaðshlutdeild og staðgöngu milli kopars og ljósleiðara er fjallað í köflum 3 og 4 hér að framan, sem og í sömu köflum í uppfærðri greiningu (viðauki A) og í viðauka C. Eins og fram hefur komið skoðaði PFS sérstaklega þá fullyrðingu Mílu að ekki væri til staðar staðganga milli kopars- og ljósleiðaraheimtauga og fór af stað með neytendakönnun til að kanna hvort að hún ætti við rök að styðjast. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að staðganga sé enn til staðar og breytti nánari skoðun á stöðu markaðarins hvað þetta varðar ekki afstöðu PFS.

Miðað við athugasemdir Mílu og AM bendir það til þess að kopar-akkeri sé í raun til staðar. Eftir að hafa farið yfir rökstuðning um hugsanlegan skort á kopar-akkeri með tilliti til framkominna athugasemda, með hliðsjón af tilmælum 2013/466/EU og niðurstöðu úr þeirri neytendakönnun sem stofnunin lét framkvæma hefur PFS endurskoðað afstöðu sína hvað þetta varðar. Niðurstaða neytendakönnunarinnar leiddi í ljós að neytendur töldu sig vera tilbúnir til að færa sig af ljósleiðara yfir á Ljósnet Mílu (sem er heitið á VDSL þjónustu Mílu) ef að verð á ljósleiðaraheimtaugum hækkaði um 10%. Um rök fyrir tilvist kopar-akkeris og beitingu efnahagslegs hermiprófs er vísað í kafla 3 í viðauka C og kafla 10.7.5 í uppfærðri markaðsgreiningu PFS (viðauki A).

Míla vísaði til málsgreinar 1424 í frummatinu, þar sem fjallað væri um hvort fjarskiptanet sem ekki væru undir stjórn Mílu eða Símasamstæðunnar gæti haldið aftur af smásöluverðum. Míla teldi að mat PFS væri ekki byggt á rökum. Fyrir lægi að í fámenni og dreifbýli Íslands yrðu aðeins 1 eða 2 ljósleiðaranet.

Afstaða PFS

Í frumdrögunum taldi PFS hugsanlegt að þau mánaðarverð sem væru í boði á þeim netum sem ekki væru undir stjórn Mílu eða Símasamstæðunnar gætu haldið aftur af smásöluverðum Símans á internettenginum um ljósleiðara. Eins og fram kemur í landfræðilegu greiningu PFS virðist vera til staðar meiri samkeppnisþrýstingur á sumum svæðum þar sem byggð hafa verið upp önnur ljósleiðaranet. PFS telur samkeppnisþrýsting hins vegar ekki nægan, eins og sakir standa, þar sem aðeins einn keppinautur er til staðar á hverju svæði og samkeppnisaðstæður eru ekki „umtalsvert“ frábrugðnar milli svæða, enda hefur Síminn haldið vel markaðshlutdeild sinni á þeim svæðum á allra síðustu misserum, eða a.m.k. ekki að missa hlutdeild svo nokkru nemur. Að mati PFS er umræddur samkeppnisþrýstingur ekki nægur til að telja virka samkeppni vera ríkjandi á heildsölustiginu, en gæti verið nægur til að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í því að krefjast óhóflegs smásöluverðs. Það ber að hafa í huga að ljósleiðaraheimtaugar Mílu eru flestar annað hvort á samkeppnissvæðum eða lúta ríkisstyrkjareglum og því hlýtur eitthvað aðhald í verðlagningu að vera til staðar.

PFS telur að með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem ríkjandi er á EES svæðinu, þar sem algengast er að beita vægari kvöðum á ljósleiðara í samræmi við tilmæli 2013/466/EU, þá sé rétt að beita ekki of ströngu mati varðandi tilvist ofangreinds skilyrðis. Ljóst er að það er til staðar samkeppnisþrýstingur í einhverjum mæli og telur PFS að það dugi til þess að komast að þeirri niðurstöðu að rétt sé að beita efnahagslegu hermiprófi í stað kostnaðargreiningar á ljósleiðaraheimtaugum.

Míla vísaði til málsgreinar 1425 í frummatinu, þar sem fram kæmu þau sjónarmið PFS að ekki væru forsendur fyrir því beita vægari kvöðum í formi verðþrýstingsprófs (ERT) á Símasamstæðuna í stað kostnaðargreindra heildsöluverða fyrir þjónustu um ljósleiðaraheimtaugar Mílu. Míla teldi að það væri rangt. Á líftíma greiningarinnar yrðu aðrir aðilar en Míla búnir að leggja ljósleiðara til 90-95% heimila á landinu. Flestir ef ekki allir þjónustuveitendur á Íslandi, fyrir utan Símann, veldu annan netrekanda á viðkomandi heildsölumörkuðum þegar þess væri kostur. PFS hefði því enga raunverulega ástæðu til að

setja verðkvöð á Mílu, hvað þá á svæðum þar sem Míla hefði enga innviði á markaði 3a eða þar sem Síminn væri ekki markaðsráðandi eins og á höfuðborgarsvæðinu.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér að framan. Um markaðsstyrk Mílu á viðkomandi markaði og Símans er fjallað í köflum 3 og 8 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), þar sem niðurstaða stofnunarinnar er að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði og að staða Símans sé afar sterk á tengdum smásölumarkaði. Þá telur PFS, eins og fram kemur í köflum 5-7 hér að framan og í sömu köflum í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A), ekki tilefni til að aðgreina sérstaka landfræðilega markaði hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum. Vísast til þess.

PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Það að sum þjónustufyrirtæki hafi sum hver ekki kosið að nýta sér ljósleiðaranet Mílu, þar sem ljósleiðari samkeppnisaðila Mílu er í boði, getur átt sér ýmsar skýringar. Skýringin gæti t.d. legið í því að Míla er í eigu stærsta samkeppnisaðila þeirra. Þrátt fyrir þetta er Míla með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum mörkuðum eins og áður segir.

PFS vísar í fyrri svör varðandi fullyrðingu Mílu um að aðrir aðilar verði búnir að leggja ljósleiðara til 90-95% heimila á landinu. Eins og kom fram í kafla 6.4 þá er það mat PFS að þetta hlutfall verði komið í um [...] í árslok 2023.

Míla vísaði til málsgreinar 1427 í frummatinu, þar sem fram kæmi að PFS teldi nú ekki nauðsynlegt að taka eins mikið tillit og áður til útbreiðsluhvata við útfærslu verðkvaðar þar sem nánast 100% útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta (ljósleiðaraheimtaugar og VDSL) hefði náðst hér á landi. Í málsgreininni væri einnig vísað í greind og möguleg samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði sem forsendur verðkvaðar á ljósleiðaraheimtaugar Mílu.

Míla teldi ljóst að með þessu væru notendur úti á landi, sem ekki hefðu þegar fengið ljósleiðara, dæmdir til að greiða meira en aðrir fyrir aðgang (stofngjald) að ljósleiðara eða að ríkið og sveitarfélög þyrftu að koma að málum svo þau yrðu lögð. Míla ætti langt í land með að klára ljósleiðarauppbyggingu sína, enda fyrirtækið töluvert á eftir samkeppnisaðilum sínum í því sambandi. Það að hátt hlutfall heimila gæti fengið ljósleiðara þýddi ekki að verkefnið væri kostnaðarlega langt komið. Ástæðan væri sú að hingað til hefði Míla einbeitt sér að hagkvæmustu staðföngunum, þ.e. fjölbýli eða samvinnuverkefnum. Þannig hefði Míla aðeins lagt til um 1/3 af staðföngum á landinu. Með þessari markaðsgreiningu væri verið að koma í veg fyrir að Míla gæti lagt til þeirra 2/3 sem eftir væru.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér að framan. Í tilmælum um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða er lögð áhersla á að hvetja til útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta (ljósleiðaraheimtauga og/eða VDSL neta). Eins og fram kom í frumdrögum PFS er útbreiðsla VDSL neta mjög mikil hér á landi og ekki er gert ráð fyrir frekari fjárfestingum í slíkum

tengingum svo nokkru nemi. Því er ekki tilefni til að hvetja til frekari uppbyggingar á slíkum tengingum.

PFS er hins vegar sammála því að töluvert langt sé í land með að útbreiðslumarkmiðum ljósleiðaraheimtauga sé náð hér á landi, sérstaklega á landsbyggðinni. Samkvæmt þingsályktun um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019–2033 er stefnt að því að aðgengi lögheimila og atvinnuhúsnæðis að ljósleiðara verði 99,9%. PFS telur að rétt sé að forðast kvaðir sem stefnt geti markmiðum um ljósleiðaravæðingu landsins í tvísýnu ef mögulegt er. Í ljósi stöðu uppbyggingar ljósleiðaraheimtauga á landsvísu telur PFS því rétt að leggja ekki kvaðir um kostnaðargreind verð á slíkar tengingar að svo stöddu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Míla vísar til þess að félagið hefði aðeins lagt ljósleiðara til 1/3 af staðföngum á landinu. Hið rétta er að það hlutfall var komið í a.m.k. 47% af heimilum og fyrirtækjum landsins í árslok 2020 og ljóst er að það hlutfall mun fara hratt hækkandi á líftíma greiningarinnar, miðað við þau uppbyggingaráform sem Míla hefur upplýst PFS um í svörum við fyrirspurnum stofnunarinnar. Eins og fyrr greinir er ennfremur líklegt að ofangreind tala um ljósleiðaraútbreiðslu Mílu í árslok 2020 sé töluvert hærri en þar kemur fram.

Míla sagði að líta bæri á meginathugasemdir Mílu, skýrslu Analysys Mason frá 1. júlí 2020 (sem Míla réði til þess verks) og skjals með athugasemdum Mílu við einstakar málsgreinar sem eina heild.

Analysys Mason benti á að einu rökin sem byggðu á verði sem notuð væru til stuðnings verðkvaðar, væru fullyrðingar GR um undirverðlagningu Mílu. Hins vegar væri ekki lögð fram raunveruleg sönnun á undirverðlagningu hjá Mílu, t.d. með samanburði við raunverulegan kostnað. PFS hefði lagt til grundvallar órökstuddar ásakanir keppinauta sem hefðu hag af því að Míla hækkaði verð sitt. Jafnvel þó að ásökun GR væri sönn, þá væri vandamálið sem kvartað væri undan undirverðlagning. Ef það væri talin vera áhætta sem þyrfti að bæta úr væri viðeigandi val lágmarksverð í heildsölu reiknað úr frá jaðarkostnaði (incremental). Annars staðar í skjalinu (málsgrein 789) ályktaði PFS að munurinn á mánaðarverði Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar í heildsölu milli dreifbýlis og þéttbýlis tengdist mismunandi einingarkostnaði á ólíkum svæðum, sem benti til þess að verð Mílu tengdist kostnaði. Ekki væru heldur lögð fram nein gögn þessu stuðnings. Með því að draga þessa ályktun væri PFS í mótsögn við sjálfa sig.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Hvað varðar mismun í einingakostnaði ljósleiðaraheimtauga milli dreifbýlis og þéttbýlis þá hefur það komið fram hjá Mílu, m.a. í kostnaðargreiningum fyrirtækisins, að kostnaður sé meiri úti á landi. Einnig eru allir ríkisstyrkir til uppbyggingar á ljósleiðaranetum á

landsbyggðinni komnir til vegna þessa munar á kostnaði eins og fjallað er um í greiningu PFS. Þá er ljóst að fjöldi rýma/íbúða á hvert staðfang er mun meiri á þéttbýlustu stöðum landsins, þar sem fleiri fjölbýlishús eru samanborið við landsbyggðina. Fjöldi rýma á hvert staðfang hefur mikil áhrif á einingakostnað. PFS sér ekki að það sé mótsögn í málflutningi PFS hvað þetta varðar.

PFS hefur ekki kostnaðargreint ljósleiðaraheimtaugar Mílu og getur því ekki fullyrt að verð Mílu séu of há eða of lág á þeim svæðum sem Míla rekur ljósleiðaraaðgangsnet. Ef kostnaður við fjárfestingu og rekstur ljósleiðaraheimtauga yrði greindur fyrir hvert svæði landsins er mjög líklegt að það yrði kostnaðarmunur milli svæða miðað við það sem fram hefur komið hjá Mílu og því getur verðmunur hjá Mílu milli tveggja þéttbýlustu svæðanna annars vegar og landsbyggðarinnar hins vegar, verið skýrður með mismunandi kostnaði. Það breytir því ekki að það er til staðar hvati fyrir Símasamstæðuna að undirverðleggja á svæðum þar sem nýir aðilar hafa farið af stað með að bjóða ljósleiðaraheimtaugar í samkeppni við Mílu. Þar sem ekki er til staðar verðkvöð getur Míla stillt verðskrá sinni þannig að verðið sé undir kostnaði á völdum svæðum. Samstæðan hefur tækifæri til að endurheimta slíka undirverðlagningu vegna sterkrar stöðu samstæðunnar og þeirrar staðreyndar að fyrirtækið er lóðrétt samþætt. Það gæti til dæmis verið gert með óhóflegri álagningu á smásölumarkaði fyrir þjónustu sem byggir á koparheimtaugum.

Þá hafnar PFS því að eini þátturinn sem stofnunin hefði byggt á varðandi rökstuðning fyrir kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu væri möguleg undirverðlagning. PFS greindi fjölmörg samkeppnisvandamál sem mörg tengjast verðlagningu Símasamstæðunnar. Vísast til kafla 10.2 hér að framan og sama kafla í uppfærðum markaðsgreiningu (viðauki A) í því sambandi.

Míla vísaði til málsgreinar 1428 í frumdrögunum, þar sem vísað væri í nánari umfjöllun um verðkvaðir. Míla teldi að röksemdafærsla PFS stæðist ekki. Hið rétta væri að markaðshlutdeild Mílu hefði minnkað verulega á líftíma greiningarinnar á mikilvægustu markaðsvæðum landsins. Aftur á móti þá hefði staða bitastraumsþjónustu Mílu á óhagkvæmustu hlutum landsins aukist. Ástæðan væri að mestu sú að þjónustuveitendur hefðu almennt ekki sinnt þeim svæðum sem skyldi, enda væri rekstur og þjónusta þar dýrari en annarstaðar á landinu. Þessir aðilar hefðu því einbeitt sér að hagkvæmustu svæðum landsins. Míla teldi þetta vera augljóst í ljósi sterkrar stöðu Mílu og Símans á slíkum svæðum á sama tíma og viðskiptavinum Mílu á hagkvæmustu svæðum landsins, þar sem mest hagnaðarvon væri á hverja tengingu, hefði fækkað mikið.

Afstaða PFS

Um markaðshlutdeild á viðkomandi heildsölumarkaði er fjallað í kafla 8 hér að framan og í sama kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), þar sem niðurstaða PFS er að Míla hafi umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Í ljósi þeirrar niðurstöðu og þeirra samkeppnisvandamála sem hefur verið lýst í kafla 10.2 hér að framan, og sama kafla í uppfærðum frumdrögum, telur PFS nauðsynlegt að leggja á verðkvöð á koparheimtaugar Mílu. PFS er kunnugt um að þjónustuveitendur hafi síður verið í stakk búnir til að veita þjónustu úti á landi, enda ráða þeir ekki yfir sömu innviðum og eru ekki í jafn sterkri markaðslegri stöðu og Símasamstæðan um landið allt. Þá telur PFS það eðlilega nálgun nýrra aðila á markaði, þar sem markaðslegir yfirburðir eins aðila eru til staðar, að byrja á

hagkvæmustu svæðunum, enda er líklegt að kostnaður þeirra per tengingu sé meiri en hjá aðila sem hefur yfir bæði stærðar- og breiddarhagkvæmni að ráða.

Míla teldi að fyrirhugaðar kvaðir samrýmdust ekki lögmætisreglu stjórnsýsluréttarins. Þá mótmælti Míla því sérstaklega að forsendur væru fyrir hendi fyrir verðkvöðum og gjaldskráreftirliti PFS á ljósleiðara, bæði á markaði 3a og 3b. Míla teldi tilgreindar kvaðir órökstuddar, og ekki nægilega rannsakaðar af hálfu PFS, s.s. varðandi nauðsyn þeirra, hvaða samkeppnisvandamál þeim væri ætlað að leysa og hvort ekki væru fyrir hendi vægari úrræði til að ná sama markmiði. Ljóst væri að PFS bæri sönnunarbyrðina fyrir því að skilyrði álagningar íþyngjandi kvaða samkvæmt 32. gr. fjarskiptalaga væru fyrir hendi, að kvaðirnar væru nauðsynlegar og að þær gengju ekki lengra en nauðsyn bæri til. Hefði sú sönnun að mati Mílu ekki tekist.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Míla vísar með almennum hætti, og án frekari rökstuðnings, til þess að fyrirhuguð kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu hefði ekki staðist lögmætisregluna, rannsóknarregluna og meðalhófsregluna og hefði ekki verið rökstudd með fullnægjandi hætti. Ennfremur að hún væri ekki nauðsynleg eða til þess fallin að leysa úr nánar tilteknu samkeppnisvandamáli. PFS hafnar þessum órökstuddu fullyrðingum, en tekur þó undir með Mílu að ERT kvöðin sé meira í samræmi við meðalhóf en álagning kvaðar um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu að, eins og aðstæður eru á markaði nú um stundir.

Míla taldi að ákvörðun PFS nr. 21/2014 hefði falið í sér réttmætar væntingar fyrir félagið um að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara þess á líftíma þessarar greiningar. Það lægi fyrir að slíkar fjárfestingar gætu almennt ekki verið afskrifaðar á skemmri tíma en 20 árum hið skemmsta. Hefði Míla þannig mátt búast við því að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara félagsins. Þá fengi Míla ekki séð að forsendur hefðu breyst, hvað þá verulega, frá ákvörðun nr. 21/2014. Míla benti enn fremur á greinargerð stofnunarinnar til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í tengslum við kæru Mílu á ákvörðun nr. 40/2014, en þar hefði PFS fullyrt að Míla hefði ákvörðunarvald varðandi verðlagningu á ljósleiðaraheimtaugum og gæti þannig með verðstýringu sinni náð inn fyrir rekstrar- og fjárfestingakostnaði. Grundvöllur umræddra fjárfestinga sem Míla hefði lagt út í síðustu ár væri með öllu brostinn ef verðkvöð yrði sett á. Með vísan til þessa teldi Míla fyrirhugaða kvöð heldur ekki samrýmast c-lið 3. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga, um að álagning kvaða bæri m.a. að vera forsvaranleg með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og þeirri áhættu sem tekin hefði með fjárfestingunni, né meðalhófsreglum. Míla teldi að fyrirhuguð ákvörðun PFS gæti bakað ríkinu skaðabótaskyldu og áskildi sér allan rétt í því sambandi.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) vegna ljósleiðaraafurða samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Að mati PFS standast rök Mílu um kvaðaleysi ekki. Það er ekki hægt að bíða með að setja gjaldskrárkvöð varðandi aðgang að ljósleiðaraheimtaugum þar til fjárfestingin er afskrifuð, ef aðstæður eru þannig á markaðinum að nauðsynlegt þyki að beita gjaldskrárkvöðum. Í framangreindri greinargerð PFS til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í tengslum við kæru Mílu á ákvörðun PFS nr. 40/2014, er lagði alþjónustuskyldur á Mílu, var PFS aðeins að lýsa þágildandi kvöðum sem PFS hefði lagt á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2014 nokkru áður. Slík almenn umfjöllun getur að sjálfsögðu ekki komið í veg fyrir álagningu kvaða um alla framtíð.

Hvað varðar væntingar Mílu um að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara félagsins þá bendir PFS á að í ákvörðun PFS nr. 21/2014 hefði komið skýrt fram að helsta ástæða þess að PFS hefði ekki lagt gjaldskrárkvöð á ljósleiðaraheimtaugar Mílu, hefði verið sú að Míla hefði verið komin mjög stutt á veg í ljósleiðaravæðingu á þeim tíma. Fjöldi ljósleiðaraheimtauga Mílu í notkun var [...] í árslok 2013, sem var um [...]% af heildarfjölda ljósleiðaraheimtauga í notkun, eða um það bil [...]% af heildarfjölda heimtauga í notkun. Á þessum tíma var megináhersla Mílu á VDSL útbreiðslu. Það er ekki rétt að þessar forsendur hafi ekki breyst mjög mikið. Fjöldi ljósleiðaraheimtauga Mílu í notkun í árslok 2020 voru [...] sem er mjög mikil aukning og er um [...]% af heildarfjölda ljósleiðaraheimtauga í notkun. Nú er megináhersla Mílu á útbreiðslu ljósleiðaraheimtauga og má því búast við að þetta hlutfall haldi áfram að aukast á líftíma greiningarinnar.

Þá er það rétt að meðan ekki er verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugum þá hefur Míla ákvörðunarvald varðandi verðlagningu á þeim svo framarlega sem hugað sé að öðrum kvöðum sem hvíla á fyrirtækinu, s.s. jafnræðiskvöð, og öðrum lögum, t.d. samkeppnislögum. Í gjaldskrárkvöðum þar sem miðað er við kostnaðargreind verð er síðan gert ráð fyrir að kostnaður við fjárfestingu og rekstur sé endurheimtur, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingunni. Þannig er tryggt að Míla endurheimti fjárfestingu sína á líftíma fjárfestingarinnar.

Míla vísaði til málsgreinar 1431 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um nauðsyn þess að leggja verðkvöð á ljósleiðara Mílu. Míla benti á að kostnaðargreind jafnaðarverð myndu stöðva uppbyggingu Míla á svæðum sem ekki hefðu verið ljósleiðaravædd. Því myndi þessi kvöð hafa verulega neikvæð áhrif á uppbyggingu á ljósleiðaratengingum víða um land.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

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

Tengir staðfesti þá hegðun Mílu sem þarna væri lýst og sem hefði torveldað Tengir að fóta sig á markaði 3a á Húsavík. Engar breytingar hefðu orðið á fyrirkomulaginu þar þrátt fyrir reglulegar beiðnir Tengis og viðskiptavina Símans á Húsavík þar um.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. PFS efndi til innanlandssamráð um þessa breyttu nálgun PFS og þar fékk Tengir tækifæri að tjá sig um þá breytingu, sjá viðauka C við ákvörðun þessa, en kaus að gera það ekki.

Varðandi tilvísun Tengis til hegðunar Símasamstæðunnar á Húsavík, sem lýst er í frumdrögunum, þá er ljóst að staðan þar er óbreytt miðað við þá lýsingu.

Vodafone sagðist styðja heils hugar þau áform PFS að leggja verðkvöð á ljósleiðara Mílu. Það væri afskaplega mikilvægt.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. PFS efndi til innanlandssamráð um þessa breyttu nálgun PFS og þar fékk Vodafone tækifæri að tjá sig um þá breytingu, sjá viðauka C við ákvörðun þessa, en kaus að gera það ekki.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1433 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að lögð væri kvöð á Mílu um að veita VULA aðgang að ljósleiðurum Mílu sem byggðu á PON tækni ef það kæmi fram málefnaleg beiðni frá fjarskiptafyrirtæki þess efnis. VULA tengingar hefðu ekki raungerst hjá Mílu og hefðu fjarskiptafyrirtæki frekar kosið að nýta sér bitastraumslausnir Mílu í formi aðgangsleiðar 1 og aðgangsleiðar 3. Gjaldskrá Mílu fyrir VULA þjónustu um ljós- og koparheimtaugar hefði verið ákvörðuð í ákvörðun PFS nr. 6/2017 um endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir bitastraumsaðgang. Í ljósi þess að ekki hefði verið eftirspurn eftir þessari þjónustu teldi PFS það ekki tímabært að fara fram á endurskoðun á

kostnaðargreiningu Mílu fyrir VULA þjónustu nema það kæmi fram málefnaleg beiðni frá fjarskiptafyrirtæki um slíka þjónustu.

Vodafone segist munu leggja fram beiðni til Mílu um VULA aðgang. Það væri nauðsynlegt að kostnaðargreina verðin aftur, þar sem svör hefðu verið mjög loðin og illa gengið að kalla þau fram.

Afstaða PFS
PFS hafði þær upplýsingar frá Mílu að engin eftirspurn væri eftir þessari vöru. Í ákvörðun PFS nr. 6/2017 voru verð fyrir VULA á koparheimtaugum ákvörðuð. Í innanlandssamráði voru m.a. forsendur útreikninga á gjaldskrá VULA birtar til að hagsmunaaðilar gætu gert athugasemdir við einstaka þætti þeirra útreikninga og þær forsendur sem lágu að baki. Vodafone gerði engar athugasemdir við ákvörðunardrögin. PFS hvetur Vodafone til að senda ábendingu til stofnunarinnar ef aðgangi fyrirtækisins að þessari þjónustu er hafnað eða að félagið óski eftir því að PFS endurskoði umræddan gjaldskrárlið.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1438 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að ákveðnar reglur giltu um net sem styrkt væru af ríki eða sveitarfélagi og að mati PFS giltu þær reglur áfram þegar netin væru seld. PFS hefði heimild til að ákvarða aðgangsverð slíkra neta með verðsamanburði, en kvaðir í kjölfar markaðsgreininga yrðu aðeins lagðar á aðila sem útnefndur hefði verið með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.e. Mílu í þessu tilviki.

Að sögn Vodafone væri mikilvægt að PFS ákvarðaði aðgangsverð ríkisstyrktra neta Mílu með verðsamanburði.

Þá vísaði Vodafone til málsgreinar 1439, þar sem fram kæmi að ofangreint gæti leitt til þess að annað verð kæmi til með að gilda um heimtaugar Mílu sem byggðar hefðu verið með ríkisstyrkjum en þær sem byggðar hefðu verið upp á markaðslegum forsendum. Í dag innheimti Míla samkvæmt almennri landsbyggðargjaldskrá fyrir ríkisstyrktar ljósleiðaraheimtaugar í sinni eigu.

Vodafone spurði hvað myndi gilda með félag eins og Orkufjarskipti.

Afstaða PFS
Við vinnslu markaðsgreiningarinnar gerði PFS athugun á mánaðarverði aðgangsneta í eigu sveitarfélaga, Mílu, GR, Tengis og fleiri. Í greiningunni eru birt aðgangsverð þeirra sveitarfélaga sem svöruðu fyrirspurnum PFS. Eigendur ríkisstyrktra neta geta tekið mið af þeim aðgangsverðum sem þar eru birt eða leitað ráðgjafar hjá PFS um verðlagningu slíks aðgangs í samræmi við ríkisstyrktarreglur. Þá geta aðgangsbeiðendur lagt fram kvörtun til PFS ef þeir telja að aðgangsverð ákveðinna ríkisstyrktra neta séu umfram kostnað við að veita þjónustuna, að teknu tilliti til ríkisstyrkja. PFS hyggst ekki að svo stöddu ákvarða einhliða aðgangsverð allra ríkisstyrktra ljósleiðaraneta.

Varðandi tilvísun Vodafone til Orkufjarskipta þá er PFS ekki kunnugt um að félagið hafi fengið ríkisstyrk úr fjarskiptasjóði til lagningar ljósleiðaraaðgangsneta. Hafi félagið fengið slíkan styrk myndu hinar almennu ríkisstyrktarreglur gilda um slík net. Félagið hefur hins vegar fengið styrk til lagningar stofnnets á Skógarströnd í Dalasýslu. Þá bendir PFS á að 36.

gr. fjarskiptalaga, um aðskilnað sérleyfisstarfsemi frá fjarskiptastarfsemi, gildir um Orkufjarskipti.

Míla vísaði til málsgreinar 1445 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að koparheimtaugaverð Mílu væru mikilvæg fyrir keppinauta Mílu á viðkomandi markaði og fráliggjandi heildsölumarkaði 3b. Væru verð fyrir koparheimtaugar Mílu of lág til skemmri eða meðallangs tíma gæti það skekkt samkeppnisstöðuna gagnvart sjálfstæðum ljósleiðaranetsaðilum.

Míla teldi að miðað við reynsluna á Íslandi þá væri þetta ekki raunin. Míla teldi undarlegt að PFS skyldi ekki rannsaka slíkar fullyrðingar og hvort þær ættu heima við íslenskar aðstæður. Hið rétta væri að langstærsti hluti neytenda flytti sig yfir á ljósleiðara strax og þeir gætu. Míla skoraði á PFS að skoða hegðun notenda út frá gögnum, s.s. viðhorfskönnunum, í stað þess að gefa sér hluti eða fullyrða eitthvað án nokkurra gagna.

Afstaða PFS

PFS hefur látið framkvæma fyrir sig neytendakönnun til að kanna viðhorf neytenda, ásamt því að afla ítarlegra upplýsinga frá Mílu um yfirfærslu neytenda af kopar yfir á ljósleiðra og frá GR varðandi yfirfærslu neytenda af ljósleiðaraneti félagsins yfir á kopar. Í gögnum þessum kemur fram að umtalsverður hluti slíkra neytenda skipti yfir á ljósleiðara fljótlega eða innan eins árs. Þetta á þó alls ekki við um alla neytendur, en töluvert hlutfall þeirra virðist halda tryggð við koparheimtaugar áfram, þótt lagðar séu ljósleiðaraheimtaugar til heimila þeirra. Ennfremur hefur verið töluvert um það á síðustu árum að neytendur skipti yfir af ljósleiðaraneti GR yfir á koparnet Mílu.

Þegar neytanda er boðið af sínum þjónustuaðila að velja á milli koparheimtaugar með VDSL þjónustu eða ljósleiðaraheimtaugar er skiljanlegt að ljósleiðaraheimtaug verði oftar fyrir valinu ef þjónustan er á sama verði fyrir neytenda og ljósleiðaraheimtaugin býður upp á meiri hraða. Ef það að skipta yfir í ljósleiðaraheimtaug hefur í för með sér að skipta þurfi um þjónustuaðila eru margir sem ákveða að skipta ekki þrátt fyrir að um sama mánaðarverð gæti verið að ræða. Það er tregða hjá neytendum að skipta um þjónustuveitanda ef núverandi vara uppfyllir þarfir neytandans. Míla og Síminn hafa lengi bent á að ljósnetið (VDSL tenging) uppfylli allar þarfir heimila og ekki sé þörf fyrir ljósleiðara til þess að uppfylla þær þarfir. Fram kom í neytendakönnuninni að 79% aðspurðra hafði ekki skipt um internetþjónustuaðila á síðastliðnum 12 mánuðum og af þeim hafði 64% ekki skipt um þjónustuaðila á síðustu þremur árum. Þá kemur fram í könnuninni að helsta ástæða þess að skipt sé um þjónustuaðila sé verð. Helsti viðskiptavinur Mílu er Síminn og það má lesa úr könnuninni að viðskiptavinir Símans eru tregari en viðskiptavinir annarra þjónustuveitenda til að skipta um þjónustuaðila og er hlutfall þeirra sem fara frá Símanum, af þeim sem hafa skipt um þjónustuaðila, lægra en sem nemur markaðshlutdeild fyrirtækisins. Það er því alls ekki svo að neytendur stökkvi til og flytji sig í stórum stíl af VDSL Mílu yfir á ljósleiðara samkeppnisaðila Mílu ef það hefur í för með sér að skipta þurfi um þjónustuaðila.

Þjónustuaðilar hafa áhrif á val á undirliggjandi neti sem þeirra viðskiptavinum stendur til boða. Það að sum þjónustufyrirtæki hafi ekki kosið að nýta Ljósnet Mílu (VDSL), þar sem ljósleiðari samkeppnisaðila Mílu er í boði, getur átt sér ýmsar skýringar. Skýringin gæti t.d. legið í því að Míla er í eigu stærsta samkeppnisaðila þeirra og að ekki ríki traust til Mílu þrátt

fyrir aðgerðir sem komu til með sátt Símasamstæðunnar og SE á árinu 2013, sem endurskoðuð var á árinu 2015. Það útilokar alls ekki að þjónustuaðilar kunni að nýta Ljósnet Mílu í meira mæli í stað ljósleiðara samkeppnisaðila Símasamstæðunnar ef það er hagkvæmt fyrir þessa aðila.

Lægra verð fyrir koparheimtaugar í samanburði við ljósleiðaraheimtaugar getur því virkað sem hvati til að velja frekar Ljósnet Mílu en ljósleiðaraheimtaugar sem eru í boði og eykur það áhættuna af fjárfestingum í ljósleiðara. Þessi kostur er til staðar og ef verðmunurinn er mikill þá er kosturinn vænlegur fyrir þjónustuveitendur miðað við þau línugjöld sem fjarskiptafyrirtækin hafa almennt verið að innheimta í smásölu. Núna er smásöluverð fyrir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar það sama hjá stærstu þjónustufyrirtækjunum. Ef smásöluverð ljósleiðaraheimtauga hækkar samanborið við smásöluverð fyrir koparheimtaugar (Ljósnet) getur það farið svo að töluverður hluti endanotenda kjósi Ljósnet fram yfir ljósleiðara. Eins og kemur fram hér að framan er það helst verð sem hefur áhrif á að neytandi íhugi að skipta um þjónustu, fremur en atriði á borð við hraða/afkastagetu tengingar.

Míla vísaði til málsgreinar 1449 í frumdrögunum, þar sem PFS benti á að stofnunin væri smá í sniðum og gæti því ekki framkvæmt BU-LRIC+ kostnaðargreiningu.

Í máli Mílu kom fram að þessi smæð virtist þó ekki ná til Mílu eða íslenska markaðarins að öðru leyti. Þannig hikaði PFS ekki við að leggja verulega íþyngjandi kvaðir (hundruða miljóna kostnað) á Mílu óháð því að í alþjóðlegu sambandi væri Míla smáfyrirtæki á mjög litlum markaði. Hlutfallslegur kostnaður Mílu við kvaðir PFS væru því margfalt hærri en almennt gerðist annarstaðar. Míla teldi því að PFS væri ekki að gæta nægilega að því að kvaðir sem lagðar væru á væru hlutfallslega réttar miðað við íslenskan örmarkað, heldur virtist taka þær kvaðir sem lengst næðu í hverju landi Evrópu sér til fyrirmyndar og legði á Mílu.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. PFS mun þó áfram kveða á um kostnaðargreind verð á koparheimtaugum Mílu, en félagið hefur um árabil framkvæmt slíkar kostnaðargreiningar á þeirri afurð, sem PFS hefur yfirfarið.

PFS gerir ráð fyrir að fyrirtæki eins og Míla haldi vel utan um kostnað í sínu bókhaldskerfi og reikni út kostnað á bak við þær vörur og þjónustu sem fyrirtækið býður upp á. PFS telur að þær kvaðir sem nú eru lagðar á Mílu séu í samræmi við þá niðurstöðu sem ítarleg greining á aðstæðum á markaðinum hefur leitt í ljós og stofnunin telur nauðsynlegt að beita til að stuðla að bættri samkeppni á þessum mörkuðum. Sömuleiðis er umrædd ERT kvöð í betra samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnar ESB, en kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðaranetum Mílu, eins og nánari grein verður gerð fyrir í viðauka C.

Míla mæti það svo að fyrirhuguð kvöð um „sama verð um allt land“ myndi leiða til þess að hagkvæm uppbygging á þeim svæðum þar sem þéttbýli væri mest og samkeppni ríkti, myndi greiða niður óhagkvæma uppbyggingu annars staðar. Myndi slík kvöð draga úr samkeppnishæfni Mílu á samkeppnissvæðum og því draga úr hvata til fjárfestinga á óhagkvæmari svæðum.

Í dag hefði fyrirtækið aðeins lagt ljósleiðara til um 30-35% (um 25 þúsund af um 88 þúsund) staðfanga á landinu og ætti það eitt að sýna að nú væri ekki rétti tíminn til að draga úr hvata til uppbyggingar. Þau svæði sem eftir væri að ljósleiðaravæða væru „erfiðu“ svæðin þar sem aðeins væri 1,1 rými að meðaltali á hvert staðfang. Því væri lítill hvati til að leggja ljósleiðara til þeirra vegna kostnaðar og enn minni ef sett yrði á jafnaðarverð.

Ef PFS legði fyrirhugaðar kvaðir á Mílu, þá myndi Míla ekki leggjast í þá uppbyggingu nema með styrk frá ríki eða sveitarfélögum eða með háum stofngjöldum. Hins vegar væru stofngjöld ekki vænleg vegna markaðslegra aðstæðna á samkeppnissvæðum, þar sem þau tíðkuðust ekki. Þetta þýddi að Míla væri fyrirfram útilokuð frá því að byggja upp ný ljósleiðarakerfi utan samkeppnissvæða. Míla teldi þannig að markmið stjórnvalda um uppbyggingu á erfiðum svæðum myndi ekki ná fram að ganga ef hvati til fjárfestinga væri sérstaklega afnuminn með þessum ráðstöfunum PFS.

Míla benti að lokum á að innviðauppbygging væri fjárfesting til áratuga og því væri það mjög alvarlegt ef stjórnvald breytti forsendum til uppbyggingar slíkra kerfa á nokkurra ára fresti og svipti þar með um leið grundvelli undan þegar gerðum fjárfestingum.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Míla heldur því fram að félagið hefði aðeins lagt ljósleiðaranet til um 30-35% staðfanga í landinu. Hið rétta er að þetta hlutfall var í árslok 2020 a.m.k. 47% af heimilum og fyrirtækjum landsins og búast má við því að það hækki verulega á líftíma greiningarinnar. Þá bendir PFS á að alls ekki er loku fyrir það skotið að til frekari ríkisstyrkja muni koma við útbreiðslu ljósleiðaraneta víða á landsbyggðinni á líftíma greiningarinnar eða að fjarskiptafyrirtæki fari að innheimta þar hærri stofngjöld.

Míla taldi að sama verð um allt land myndi einnig leiða af sér að Míla þyrfti að taka inn allan fjárfestingarkostnað, t.d. á kopar sem væri á útleið og nýting hans myndi snarminnka. Þá væru verðbreytingar svifaseinar þannig að verðið væri fast þrátt fyrir að veigamiklar forsendur breyttust. Til dæmis virtist Mílu gert að rukka samkvæmt verðskrá þar sem koparfjárfesting væri tekin inn í, þrátt fyrir að hún hefði verið aflögð. Fyrirhuguð kvöð um að verðbreytingar yrðu samkvæmt vísitölu myndi einnig gera það að verkum að verðið yrði fast þótt forsendur hefðu breyst og ekkert svigrúm væri til breytinga m.v. réttar forsendur.

Sú fyrirætlan PFS að leggja verðkvöð bæði fyrir ljósleiðara- og koparheimtaugar og jafnaðarverð um allt land myndi valda því að Míla þyrfti ein að bera kostnað við alþjónustu, án þess að eiga möguleika á styrk úr alþjónustusjóði.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Hvað varðar mögulega tengingu verðbreytinga við vísitölu, þá er það hugsað sem jákvætt skref fyrir Mílu, ef tafir verða í kostnaðargreiningu. PFS telur að árlegar uppfærslur á kostnaðargreiningum séu ekki raunhæfar, en ekki stendur til að fækka tíðni greininga miðað við núverandi framkvæmd.

Í gjaldskrárkvöðum þar sem miðað er við kostnaðargreind verð er gert ráð fyrir að kostnaður við fjárfestingu og rekstur sé endurheimtur, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingunni. Þannig er tryggt að Míla endurheimti sinn kostnað og þarf því ekki að leita í alþjónustusjóð.

Míla vísaði til málsgreinar 1454 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um mánaðarverð á koparheimtaugum Mílu og hugsanlegar afleiðingar lágra aðgangsverða koparheimtauga. Þar kæmi m.a. fram að hækkun mánaðarverða á koparheimtaugum Mílu hefði verið undir verðlagsbreytingum og hefði ekki fylgt þróun verða á öðrum ljósleiðaraheimtaugum. Að mati PFS gæti of lágt mánaðarverð á koparheimtaugum verið til þess fallið að draga úr upptöku á ljósleiðaraheimtaugum og því bæri að fylgjast með því, ekki síður en að koma í veg fyrir óhóflega verðlagningu. Af þeim sökum hygðist PFS falla frá þeirri framkvæmd sem viðhöfð hefði verið í ákvörðunum PFS nr. 5/2017 og 8/2019 um að tekin fjárfestingaráætlun væri tekin inn í fjárfestingarstofninn. Væri það gert til að draga úr áhrifum af fækkun útleigðra koparheimtauga með hag neytenda að leiðarljósi. Vegna smásöluhækkunar á aðgangsverði heimtauga (línugjald) hefði það hins vegar ekki skilað sér til þeirra. Að mati PFS gæti þessi nálgun leitt til þess að verð á koparheimtaugum yrði of lágt í samanburði við aðrar heimtaugar. Auk þess yrði að horfa til þess hvort að lágt heimtaugaverð miðað við kostnað Mílu skapaði forsendur fyrir framlagi úr alþjónustuframlagi í framtíðinni. Betra væri að Míla næði að innheimta kostnað sinn með heimtaugagjöldum af þeim sem nýttu þjónustuna, fremur en að leita í alþjónustusjóð eftir framlagi sem fjármagnað væri af fjarskiptafyrirtækjum.

Míla teldi að í málgrein 1292 kæmi fram að það skaðaði samkeppni á smásölumarkaði að verð á kvaðabundnum svæðum væri ekki niðurgreitt af ókvaðabundnum svæðum. Hér aftur á móti kæmist PFS að því að lágt mánaðarverð á koparheimtaugum væri samkeppnishindrun fyrir ljósleiðarakerfi. Hér ætti PFS að skoða þróun á íslenskum markaði. Stærsti hluti neytenda myndi færa sig yfir á ljósleiðara á slíkum svæðum innan nokkurra ára. Þetta ætti sér því ekki stoð í raunveruleikanum.

Einnig hefði PFS áhyggjur af því að fjarskiptafyrirtæki sem aðeins væru á hagkvæmum svæðum þyrftu að taka á sig hluta kostnaðar við að niðurgreiða kostnað á óhagkvæmum svæðum. PFS virtist aftur á móti ekki hafa slíkar áhyggjur af Mílu, sem að óbreyttu þyrfti að

varpa kostnaði við dýr svæði á landsbyggðinni yfir á samkeppnissvæði þar sem stefndi í að markaðshlutdeild Mílu yrði lægri en samkeppnisaðilans.

Míla benti einnig á að félagið þyrfti að greiða sjálfstæðum ljósleiðarafyrirtækjum (Tengi og Snerpu) sérstök gjöld til að fá aðgang að heimtaugum þeirra. Það gæti ekki verið sanngjarnt og eðlilegt að Míla þyrfti að leigja heimtaugar annarra á hærra verði en fyrirtækið gæti rukkað frá fjarskiptafélögum sem nýttu þær. Míla hefði sótt um framlag úr alþjónustusjóði en ekki haft erindi sem erfiði. Það væri því ljóst að það væri mjög ólíklegt að fyrirtækið gæti leitað til sjóðsins. Rétt væri að benda á það að meginástæða þess að það hefði verið tap af heimtaugum væri sú að kostnaðargreiningar og ákvarðanir PFS tækju alltof langan tíma og aðstæður væru yfirleitt allt aðrar þegar ákvörðun væri loksins birt en kostnaðargreiningin sýndi.

Míla mótmælti að PFS áformaði að hafna því að fjárfestingaáætlun yrði tekin inn í fjárfestingastofninn við útreikning á heimtaugaverði. Leiguverð fyrir heimtaugar ætti að dekka kostnaðinn við þær á hverjum tíma. Það að taka alltaf sögulegan kostnað og sögulegar magntölur inn í útreikninginn, myndi leiða til þess að verðið yrði rangt, þar sem þegar verðskráin tæki gildi yrðu tekjur aðrar en lagt hefði verið upp með, þar sem sölumagn væri annað en í kostnaðarlíkaninu og sömuleiðis fjárfestingar. Það væri því mikilvægt að tekið yrði tillit til þessa þegar um væri að ræða þjónustu sem væri á uppleið eða eftir atvikum á niðurleið.

PFS hefði lýst áhyggjum af því að verðþróun á koparheimtaugum hefði ekki fylgt verðlagsþróun né verðþróun á ljósleiðara annarra og væri hrædd um að þetta drægi úr hvata fólks að færa sig frá kopar yfir á ljósleiðara. Þetta væri algjörlega úr lausu lofti gripið og í engu samræmi við veruleikann. Fjarskiptafyrirtæki virtust leggja áherslu á að veita þjónustu um ljósheimtaugar þrátt fyrir að koparinn væri mun ódýrari og endanotendur veldu ljósleiðara í um 90% nýtenginga.

Afstaða PFS

Í málsgrein 1292 er verið að vísa til umfjöllunar í sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014. Þar er fjallað um *mögulegar* afleiðingar afkvaðavæðingar á tilteknum svæðum. Í málsgrein 1454 er svo fjallað um *mögulegar* afleiðingar þess að verð fyrir koparheimtaugar sé of lágt. PFS vísar í fyrri svör við athugasemdum Mílu við málsgrein 1445 hér að framan, hvað varðar möguleg áhrif þess að verð fyrir koparheimtaugar sé of lágt.

Hvað varðar athugasemd Mílu um áhyggjur PFS af því að *„fjarskiptafyrirtæki sem aðeins eru á hagkvæmum svæðum þurfi að taka á sig hluta kostnaðar við að niðurgreiða kostnað á óhagkvæmum svæðum“* þá bendir PFS á þann mun sem er á heimtaugaverði koparheimtauga í heildsölu og línugjaldi Símans sem er stærsti kaupandi koparheimtauga. Í apríl 2020 var þessi munur (án vsk.) 1.257 kr./mán. á hverja heimtaug (80% álagning). Að mati PFS er ekki þörf á að halda niðri verði á koparheimtaugum í heildsölu með alþjónustuframlögum, enda er heildsöluverð koparheimtauga augljóslega ekki of hátt miðað við þau smásöluverð sem eru í boði. Að mati PFS er það alls ekki eðlilegt að öll fjarskiptafyrirtæki séu rukkuð um aukaframlag í alþjónustusjóð til þess eins að þau fáu fyrirtæki sem bjóða koparheimtaugar í smásölu geti aukið sinn hagnað með aukinni álagningu á heimtaugagjaldinu.

Hvað varðar heimtaugar Tengis og Snerpu þá bendir PFS á að kvaðir á markaði 3a ná eingöngu til heimtauga Mílu. PFS gerir ekki athugasemd við það að Míla endurselji heimtaugar annarra með hæfilegri álagningu eins og Míla hefur gert hingað til.

Míla rekur tap af heimtaugum til þess að kostnaðargreiningar taki of langan tíma í vinnslu hjá stofnuninni. PFS bendir á að það er röng fullyrðing hjá Mílu að vinnslutími kostnaðargreininga heimtauga hafi valdið tapi af rekstri félagsins. Staðreyndin er sú að árið 2019, nam EBITDA hagnaður Mílu um [...] kr. eða um [...]% af tekjum heimtauga, sem er langt umfram það sem önnur svið skiluðu á því ári samkvæmt bókhaldslegum aðskilnaði félagsins.

Hins vegar hefur Míla einnig lagt til að miðað væri við áætlun um fjárfestingar sem stuðluðu að lægra heimtaugaverði og þar með hugsanlegu viðbótartapi af heimtaugaleigunni. Erfitt er að átta sig á vilja Mílu í þessu samhengi. Til að koma til móts við ábendingar Mílu um langan tíma milli uppfærslu á kostnaðargreiningum og minnka byrði Mílu við gerð kostnaðargreininga lagði PFS til í drögunum að kostnaðargreiningarnar yrðu uppfærðar reglulega miðað við vísitölu. Það ætti líka að hafa jákvæð áhrif á markaðinn ef ákveðinn fyrirsjáanleiki er fyrir hendi. Þar sem gerð er sú krafa í fjarskiptaregluverkinu að kostnaður sem endurheimtist taki mið af hagkvæmt reknu fjarskiptakerfi gerir PFS kröfu um hagræðingu við þessar uppfærslur. PFS tekur mið af hækkunum á heimtaugaverðum Mílu við ákvörðun hagræðingarkröfunnar.

Hvað varðar kröfur Mílu um að fjárfestingaáætlun sé tekin inn í fjárfestingastofninn við útreikning á heimtaugaverði, þá telur PFS að sú aðferð skapi of mikið rými fyrir Mílu til að ákvarða verðið óháð undirliggjandi kostnaði, hvort sem það er til lækkunar eða hækkunar á einingaverðum.

Míla vísaði til málsgreinar 1455 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS hygðist draga úr tíðni endurskoðunar á gjaldskrá eins og hún væri sett fram í síðustu markaðsgreiningu. Misjafnt væri hvað tæki langan tíma að vinna kostnaðargreiningar og því væri ekki alltaf hægt að fylgja eftir þeim tímaramma sem settur hefði verið. Til að auka fyrirsjáanleika og stöðugleika á heimtaugaverðum, og auk þess létta byrði stofnunarinnar og Mílu, hygðist PFS því fækka heildarendurskoðunum á gjaldskrá Mílu fyrir heimtaugar. Í stað þess hygðist PFS láta verðskrána uppfærast árlega (1. janúar) miðað við vísutöluþróun að frádreginni árlegri hagræðingarkröfu milli þess sem gjaldskráin væri endurskoðuð með nýjum fjárhagsupplýsingum. PFS teldi rétt að miða við byggingarvísitölu í þessu sambandi. Gjaldskráin skyldi að jafnaði endurskoðuð á 2-3 ára fresti og við hverja ákvörðun um ný heildsöluverð skyldi ákvarða frest fyrir Mílu til að leggja fram nýja kostnaðargreiningu. Við endurskoðun á gjaldskrá skyldi á sama tíma ákvörðuð ný árleg hagræðingarkrafa.

Míla teldi mikilvægt að geta reiknað verð miðað við raunverulega aðstæður á markaði. Eins og fram kæmi í greiningu PFS væru mjög miklar breytingar á heimtaugamarkaði og það væri því allt of íþyngjandi að hafa ekki svigrúm til að leggja fram ný verð óháð vísitöluhækkun ef aðstæður breyttust mikið.

Afstaða PFS
PFS bendir á að ekki er verið að falla frá því að byggja verð á kostnaði heldur verður Mílu tryggð tíðari uppfærslur á gjaldskrám en nú er. Kostnaðargreind verð munu taka gildi þegar þau liggja fyrir og koma í stað verða sem hafa verið sett í samræmi við vísitöluhækkun.

Míla vísaði til málsgreinar 1456 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS hygðist miða við 2% hagræðingarkröfu.

Míla óskaði eftir skýringu á því á hvaða grundvelli hagræðingarkrafan væri byggð.

Afstaða PFS
PFS tók mið af meðalhækkunum koparheimtauga á ári frá 2014 til 2020, en síðasta markaðsgreining tók gildi á árinu 2014. PFS bar saman þessa hækkun við árlega hækkun byggingavísitölu á ári á sama tímabili. PFS hyggst endurskoða hagræðingarkröfuna þegar heimtaugaverð eru endurskoðuð í kjölfar kostnaðargreiningar.

Míla vísaði til málsgreinar 1457 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að árleg vísitöluuppfærsla að teknu tilliti hagræðingarkröfu skyldi fara fram og gilda þar til endurskoðuð gjaldskrá lægi fyrir og hefði verið samþykkt af PFS.

Míla benti á að þó nokkuð langt væri síðan verð hefðu breyst síðast. Míla teldi eðlilegt að fyrirtækinu gæfist kostur á að uppfæra verðskrá fyrir koparheimtaugar, teldi fyrirtækið það nauðsynlegt, áður en markaðsgreining tæki gildi.

Afstaða PFS
Í samræmi við athugasemdir Mílu hefur PFS óskað eftir uppfærslu á kostnaðargreiningu Mílu og veitti Mílu frest til 1. maíjúní 2021 til að leggja fram kostnaðargreiningu fyrir markaði 4, 5 og 6/2008. Má því búast við því að ný verð taki gildi á fyrri hluta ársins 2022, eftir yfirferð PFS á kostnaðargreiningunum, innanlandssamráð og samráð við ESA.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1459 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að núgildandi mánaðarleg leiga fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu væri eftirfarandi: Gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum, verð án vsk.: Stór höfuðborgarsvæðið (Borgarnes – Selfoss, en ekki dreifbýli) og Akureyri 1.970 kr./mán. Landsbyggð 2.300 kr./mán.

Vodafone spurði hvort þetta gilti eingöngu um heimili en ekki fyrirtæki og hvort ekki þyrfti það sama að gilda um heimili og fyrirtæki.

Afstaða PFS
PFS hyggst ekki leggja verðkvöð á aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu og mun því ekki ákvarða uppbyggingu gjaldskrár Mílu fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Í þessari málsgrein er fjallað um heimilistengingar. Símasamstæðan þarf þó að standast ERT próf varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar.

PFS beinir því til Vodafone að fyrirtækið biðji Mílu að útskýra gjaldskrá sína og koma með ábendingar til PFS ef Vodafone telur að kvaðir um aðgang, jafnræði eða gagnsæi séu brotnar af hálfu Mílu.

Eingöngu verður verðkvöð á bakfæðingarljósleiðaraheimtaugum (ljósleiðari í götuskápa) Mílu í samræmi við gildandi framkvæmd. Ennfremur verður verðkvöð á Ljóslínum Mílu (lúkningarhluti leigulína) sem notaðar eru fyrir fyrirtæki, en eins og fram kemur í aukasamráði PFS, telur stofnunin að þær tengingar séu ekki hluti af markaði 3a.

Vodafone vísaði til málsgreinar 1465 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að þar sem PFS hefði veitt undanþágu frá kvöð á Mílu um aðgang að hluta heimtaugar, skyldi Míla bjóða sýndarnetsaðgang (VULA) að koparheimtaugum. Gjaldskrá Mílu fyrir VULA aðgang væri: Stofngjald 4.200.000 kr. VULA aðgangsgjald, á mánuði 70.000 kr. VULA mánaðargjald, per tengingu 79 kr.

Vodafone tók fram að það væri enginn að nota þessa vöru nema Míla sjálf. Vodafone hefði aldrei getað keypt hana.

Afstaða PFS
PFS þakkar fyrir þessa ábendingu og óskar eftir að Vodafone leggi fram formlegt erindi ef fyrirtækið telji að Míla hafi brotið gegn kvöð um að veita aðgang. Í ákvörðun PFS nr. 6/2017 voru verð fyrir VULA ákvörðuð. Í innanlandssamráði voru m.a. forsendur útreikninga á gjaldskrá VULA birtar til að hagsmunaaðilar gætu gert athugasemdir við einstaka þætti þeirra útreikninga og þær forsendur sem lágu að baki. Vodafone gerði engar athugasemdir við ákvörðunardrögin. Fái PFS upplýsingar um að Vodafone óski formlega eftir slíkum aðgangi hjá Mílu mun PFS óska eftir því að Míla sendi stofnuninni uppfærða kostnaðargreiningu til yfirferðar og samþykktar.

Míla vísaði til málsgreinar 1472 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um hvernig skyldi ákvarða kostnað vegna aðgangs að rörum. Þar hefði PFS m.a. vísað til 34.-36. gr. tilmæla framkvæmdastjórnar ESB frá 11. september 2013 um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða. Þar kæmi m.a. fram að við ákvörðun kostnaðar skyldi miða við bókfært verð eigna að frádregnum uppsöfnuðum afskriftum og því ætti ekki að taka inn í kostnaðargrunninn fullafskrifaðar eignir sem væru enn í rekstri. Einnig kæmi þar fram að ef gögn væru ekki nægjanlega áreiðanleg þannig að byggja mætti á þeim skyldi ákvarða þennan kostnað út frá verðsamanburði.

Míla sagðist hafa tilkynnt PFS að það væri mjög erfitt að draga raunkostnað við lagningu röra beint úr bókhaldskerfum Mílu. Míla teldi réttara og eðlilegra að notast við endurstofnverð röra. Míla vísaði að öðru leyti til bréfs til stofnunarinnar sem sent hefði verið þann 8. apríl 2020.

Afstaða PFS
Eins og kemur fram í málsgrein 1473 í samráðsskjalinu getur PFS framkvæmt verðsamanburð ef ekki liggja fyrir nægar upplýsingar til að ákvarða verð út frá sögulegum kostnaði. PFS er

nú með í vinnslu kostnaðargreiningu Mílu vegna þessara vöruflokka og má búast við niðurstöðu stofnunarinnar síðar á árinu 2021.

Míla vísaði til málsgreinar 1477 og 1452 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um breytingar á heimtaugamarkaði þar sem koparheimtaugum væri að fækka um leið og fjárfest væri í ljósleiðaratengingum. Það gæti haft í för með sér að sögulegt kostnaðarlíkan skilaði háum mánaðarverðum fyrir koparheimtaugar. Að mati PFS væri nauðsynlegt að stefnt yrði að einu heimtaugaverði óháð tækni líkt og á smásölumarkaðinum.

Míla mótmælti áformum PFS um eitt verð á ljósi og kopar. Slíkt myndi valda verulegum skaða á markaði sem þegar væri töluverð samkeppni á, miðað við að vera innviðamarkaður. Að mati Mílu tilheyrði kopar og ljósleiðari ekki sama markaði í huga notenda og væri Míla ekki markaðsráðandi á markaði fyrir ljósleiðara.

Míla benti jafnframt á að fyrirtækið innheimti mismunandi verð fyrir PON ljósleiðara fyrir bitastraumsþjónustu, bæði háð svæðum og tegund þjónustu. Þannig væru t.d. aðrar hönnunarforsendur notaðar á GPON tengingum á fyrirtækjasvæðum heldur en á íbúðasvæðum. Þannig væri miðað við hámark 32 virkar tengingar á fyrirtækjasvæðum en allt að 64 heimili. Fyrirtækjasvæði væru einnig oft þannig að lengra væri á milli húsa og færri notendur væru per ferkílómetra og því væri kostnaður við lagningu hærri en til heimila. Einnig tæki Míla á sig hærra gjald fyrir Ljóslínur til fyrirtækja, sérstaklega ef þær væru lagðar samkvæmt pöntun. Að síðustu væru önnur þjónustuviðmið á fyrirtækjatengingum en á heimilistengingum og væri unnið með slíkar tengingar utan venjulegs opnunartíma fyrirtækja. Vinnan færi þannig fram snemma morguns eða að kvöldi. Sérstaklega væri haldið utan um slíka vinnu per fyrirtæki sem ekki væri gert fyrir heimili.

Afstaða PFS

Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og mun því laga frumdrögin í samræmi við það. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

PFS ítrekar að stofnunin telur ennþá vera til staðar staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga og vísast til kafla 3 og 4 hér að framan, sömu kafla í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A) og viðauka C.

Míla sagði að líta bæri á greinargerð félagsins, athugasemdir við einstakar málsgreinar frumdraganna og skýrslu Analysys Mason frá 1. júlí 2020 sem eina heild.

Analysys Mason benti á að eitt jafnaðarverð fyrir ljós- og koparheimtaugar yrði líklega hærra en núverandi verð fyrir koparheimtaugar, t.d. vegna þess að koparnetið væri tiltölulega mikið afskrifað, en ljósleiðaranetið væri að mestu leyti nýtt. Þetta gæti haft í för með sér hærra verð fyrir koparheimtaugar í dreifbýli hjá þeim sem ekki hefðu aðgang að ljósleiðaraheimtaugum, jafnvel þó að það verð myndi líklega ekki standa undir raunverulegum einingarkostnaði á þeim svæðum. Þetta væri óæskilegt út frá sjónarhóli markmiða reglulerkisins. Það myndi líta

út eins og dreifbýlið (sem ekki hefði verið ljósleiðaravætt) væri að niðurgreiða þéttbýlið (sem fengi ávinning af ljósleiðaravæðingu).

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og mun því uppfæra frumdrögin í samræmi við það. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Míla sagði að líta bæri á greinargerð félagsins, athugasemdir við einstaka athugasemdir frumdraganna og skýrslu Analysys Mason frá 1. júlí 2020 sem eina heild.

Analysys Mason benti á að jafnvel þótt einhvers konar eftirlit með verði á ljósleiðaraheimtaugum væri talið nauðsynlegt, þá væri ekki nauðsynlegt að setja verðkvöð á ljósleiðaraheimtaugar. ERT væri raunhæfur kostur. Smásöluverð væru þegar samkeppnishæf, sem þýddi að neytendur væru nú þegar að öðlast ávinninginn af hagkvæmri verðlagningu. Bæði Írland og Lúxemborg væru dæmi um lönd sem hefðu sett ERT eða skilyrði um „engan verðþrýsting“ frekar en að setja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðaraheimtaugar.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og mun því uppfæra frumdrögin í samræmi við það. Eins og kom fram í aukasamráði PFS, sem birt var 30. október 2020, hyggst stofnunin í staðinn leggja á kvöð um að Símasamstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum.

Hvað varðar þá fullyrðingu Analysys Mason að smásöluverð séu samkeppnishæf þá bendir PFS á að vísbendingar eru um að samkeppni í smásölu sé takmörkuð eins og há markaðshlutdeild Símans gefur til kynna. Í athugasemdum sínum í aukasamráðinu benti SE á að vísbendingar væru um að samkeppni væri verulega takmörkuð í smásölu á heimtaugaaðgangi þegar litið væri til þess að lítil sem engin verðsamkeppni hefði verið um línu- eða aðgangsgjöld undanfarin ár. Hvað varðaði smásölu á internetþjónustu hjá Símanum og hjá öðrum smásölufyrirtækjum, þá virtist heldur enginn greinarmunur vera gerður á því í verðskrá þessara fyrirtækja til neytenda, hvort smásöluþjónustan væri afhent með ljósleiðaratækni eða xDSL tengingu um koparnet. Smásöluverð internettenginga virtist þannig ávallt vera hið sama óháð tækni aðgangskerfis eða heimtaug, í þessu tiltekna samhengi.

Míla sagði að líta bæri á greinargerð félagsins, athugasemdir við einstaka málsgreinar frumdraganna og skýrslu Analysys Mason frá 1. júlí 2020 sem eina heild.

Analysys Mason vísaði til málsgreinar 1265 í frumdrögunum hvað varðaði rök PFS fyrir því að leggja á verðkvöð, þ.e. til að efla samkeppni á viðkomandi markaði og undirliggjandi mörkuðum og þar með tryggja hagsmuni neytenda. Analysys Mason teldi að verðþak myndi

sennilega ekki hafa þessi áhrif, að mestu leyti vegna þess að markaðurinn væri nú þegar með virka samkeppni og þjónustuaðilar keyptu nú þegar að miklu leyti af GR og Tengir. Óþarfa verðkvöð á ljósleiðara Mílu gæti í raun skaðað samkeppnina og hagsmuni endanotenda. Á samkeppnissvæðum gætu kostnaðargreind verð leitt til hærri eða lægri verða en nú væru í gildi.

Lægri verð gætu litið út fyrir að koma sér vel fyrir neytendur, en kæmu sér ekki vel fyrir GR eða Tengir. Það gæti leitt til meiri markaðshlutdeildar Mílu, ef þjónustuveitendur skiptu yfir til Mílu vegna of lágra verða, sem og hamlað nýjum aðilum aðgang að markaðinum.

Á hinn bóginn, ef kostnaðargreining skilaði hærri heildsöluverðum, gæti það stuðlað að minnkun á markaðshlutdeild Mílu, með því að hvetja þjónustuveitendur til að færa sig til GR og Tengis, sem myndi leiða af sér hærri einingaverð hjá Mílu og hugsanlega neytt Símann til að hækka smásöluverð sín. AM teldi ekki að hærri verð sem sett væru eingöngu til að koma á verðkvöð hefðu jákvæð áhrif fyrir neytendur á markaði fyrir ljósleiðara, sem væri samkeppnismarkaður hvað varðaði 40-50% íslenskra heimila og fyrirtækja.

Afstaða PFS

PFS bendir á að niðurstaða markaðsgreiningar PFS er að ekki sé virk samkeppni á þessum markaði hér á landi.

PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum og mun því laga frumdrögin í samræmi við það. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

11 Álagning kvaða á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (Markaður 3b)

Samkeppniseftirlitið (SE) kvaðst sammála PFS um þær kvaðir sem stofnunin hygðist leggja á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Afstaða PFS
Afstaða SE styður almennt séð fyrirhugaða álagningu kvaða, en hafa verður í huga að athugasemdin á við kvaðir eins og þeim var lýst í frumdrögunum. Vísað er til umfjöllunar um sams konar athugasemd í kafla 10.

GR kvaðst sammála áformum PFS um álagningu kvaða á Mílu á markaði 3b.

Afstaða PFS
Afstaða GR styður almennt séð fyrirhugaða álagningu kvaða, en hafa verður í huga að athugasemdin á við kvaðir eins og þeim var lýst í frumdrögunum. Vísað er til umfjöllunar um sams konar athugasemd í kafla 10.

Tengir kvaðst sammála áformum PFS um að viðhalda álögðum kvöðum á Mílu á markaði 3b, enda væru þær bæði eðlilegar og nauðsynlegar að mati Tengis. Þá styddi Tengir áform PFS um álagningu víðtækari kvaða á Mílu.

Afstaða PFS
Afstaða Tengis styður almennt séð fyrirhugaða álagningu kvaða, en hafa verður í huga að athugasemdin á við kvaðir eins og þeim var lýst í frumdrögunum. Vísað er til umfjöllunar um sams konar athugasemd í kafla 10.

Nova taldi sjálfsagt að kvaðir næðu einnig til bitastraumslausna Mílu á ljósleiðaranetum, enda væri fullkomin staðganga milli þjónustu sem boðin væri á kopar- og ljósleiðaranetum.

Afstaða PFS
Afstaða Nova styður almennt séð fyrirhugaða álagningu kvaða, en hafa verður í huga að athugasemdin á við kvaðir eins og þeim var lýst í frumdrögunum. Vísað er til umfjöllunar um sams konar athugasemd í kafla 10.

11.1 Almennt um kvaðir

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

11.2 Samkeppnisvandamál

11.2.1 Almennt

GR taldi sig hafa fundið fyrir ýmsum samkeppnislegum vandamálum í samkeppni við Mílu og þá sér í lagi í ljósi sterkrar markaðsstöðu Mílu á markaði 3a, sem og á öðrum mörkuðum, enda hefði Símasamstæðan ítrekað gerst brotleg við samkeppnislög, nú síðast vegna Enska boltans, sbr. ákvörðun SE nr. 25/2020, ásamt broti gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga sem staðfest var með dómi héraðsdóms Reykjavíkur þann 1. júlí 2020. Væri í því ljósi vert að horfa til nokkurra málsgreina í markaðsgreiningardrögunum sem sýndu enn frekar fram á markaðsstyrk Símasamstæðunnar, sbr. málsgreinar 1168, 1183, 1189 og 1241. Sökum þessa væri rétt að meta sérstaklega kvaðir sem á hinum markaðsráðandi aðila hvíldu og skoða sérstaklega hvaða mörkuðum vörur og þjónusta tilheyrðu og að Míla gæti ekki stillt því upp eftir hentugleika, sbr. kvörtun GR til PFS vegna verðlagningar GPON á móti Ljóslínum.

Afstaða PFS
Athugasemd GR styður greiningu PFS á samkeppnisvandamálum og álagningu kvaða. PFS tekur undir það að mikilvægt sé að skoða vel hvaða mörkuðum einstakar vörur tilheyra. PFS hefur fallið frá því að telja Ljóslínur Mílu til markaðar 3a og munu þær því áfram tilheyra markaði 6 og að líkindum falla undir markað 4 þegar greining á þeim markaði fer fram. Varðandi kaup fyrirtækja á GPON tengingum telur PFS að það geti verið vandkvæði á því að færa tengingar sem hannaðar eru fyrir heimili undir markað 4, þó þær séu keyptar af fyrirtækjum, ef þær hafa ekki þá virðisaukandi þætti sem eru skilgreiningaratriði fyrir markað 4.

Þær málsgreinar sem GR vísar sérstaklega til hér að ofan tilheyra markaði 3a, og hefur sambærilegri athugasemd verið svarað í kafla 10 hér að framan. Vísast til þess.

11.2.2 Samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

11.2.3 Lóðrétt samþætting og yfirfærsla markaðsstyrks

Tengir vísaði m.a. til málsgreina 1503-1509 í kafla 11.2.3.2 í frumdrögunum er fjallaði um verðlagningu.

Tengir legði áherslu á mikilvægi þessara málsgreina, þ.e. að því er vísbendingar varðaði um að Símasamstæðan héldu verðum niðri eða stundandi jafnvel niðurgreiðslur eða undirverðlagningu á mörkuðum 3a og 3b og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda.

Afstaða PFS
Í umræddri málsgrein er verið að fjalla almennt um hvernig fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geta nýtt sér lóðrétta samþættingu. Hvað varðar hugsanlega undirverðlagningu þá vísar PFS í svör vegna athugasemda um kafla 10.2.5 hér að framan.

11.2.4 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

11.2.5 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3b hér á landi

Tengir staðfesti þá hegðun Mílu sem lýst væri í málsgreinum 1540-1545 í frumdrögunum og hefði torveldað Tengi að fóta sig á markaði 3a á Húsavík. Engar breytingar hefðu orðið á fyrirkomulaginu þarna þrátt fyrir reglulegar beiðnir Tengis og viðskiptavina Símans á Húsavík þar um.

Afstaða PFS
PFS fjallar um þetta í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A) í köflum 10.2.5.4 og 11.2.5.4, ásamt því sem sambærilegri athugasemd Tengis hefur verið svarað í kafla 10 hér að framan. Vísast til þess. Bent er á að málið hefur ekki komið til formlegrar afgreiðslu hjá PFS og verður því lýsing á atvikum að vera með fyrirvara um það, auk þess sem getið verður um þau sjónarmið Símasamstæðunnar sem komið hafa fram í samráði þessu.

Tengir vísaði til málsgreinar 1564 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að Tengir væri sammála sjónarmiðum GR í meginatriðum og teldi að framlegð Símans vegna línugjalds væri óeðlilega mikla og spurning væri hvort Símasamstæðan væri að nýta sér stærð sína og halda aftur af vexti Tengis á starfssvæði þess félags með óeðlilega lágum heildsölugjöldum Mílu og kæmist þannig upp með að fara í framkvæmdir, t.d. á Akureyri, án þess að markaðslegar forsendur væru til staðar.

Ennfremur vísaði Tengir til málsgreinar 1572, þar sem fram kæmi að PFS teldi ekki útilokað að línugjald Símans hefði verið hækkað á undanförnum árum og a.m.k. að hluta til verið notað til að styðja við umfangsmikla og kostnaðarsama ljósleiðarauppbyggingu Mílu. Þá væri ljóst að Símasamstæðan byggi að því að eiga möguleika á að beita lóðréttri samþættingu sinni á hátt sem önnur fjarskiptafyrirtæki hér á landi ættu ekki kost á. Auk þess væri slíkur hvati fyrir hendi þótt ekki yrði skorið úr því hér hvort slík misnotkun hefði átt sér stað. Víxlverkun í verðlagningu milli heildsölu- og smásölu væri meðal áhættuþátta fyrir samkeppni við slíkar aðstæður.

Tengir legði áherslu á mikilvægi þessara málsgreina, þ.e. að því er vísbendingar varðaði um að Símasamstæðan héldu verðum niðri eða stundandi jafnvel niðurgreiðslur eða undirverðlagningu á mörkuðum 3a og 3b og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda.

Afstaða PFS
PFS vísar í svör stofnunarinnar hér að ofan í kafla 10.2.5 um málsgreinar 1224 og 1232 í frumdrögunum, en þar er fjallað um þau sjónarmið sem koma fram í ofangreindum athugasemdum Tengis.

Nova vísaði til málsgreina 1555-1559 í kafla 11.2.5.2 í frumdrögunum, sem fjallaði um áhrif sterkrar stöðu Mílu á rekstur smærri staðbundinna neta. Tók Nova fram að Míla væri eflaust í stakk búin til að reka þau net sem byggð hefðu verið af smærri aðilum. Það sætti þó furðu hversu ógagnsætt það ferli væri, þ.e. að afhenda í rekstur og/eða selja til Mílu þá innviði sem þeir aðilar hefðu byggt upp. Svo virtist vera að ekki þyrfti útboðsferli eða annað slíkt til þess að netin væru afhent Mílu til framtíðar. Sætti það furðu hversu hljóðlega þetta „framsal" færi fram. Til lengri tíma litið gæti það ekki verið gott fyrir samkeppni ef nær allir innviðir færu í rekstur og eigu eins og sama aðilans.

Að mati Nova væri augljóst að landsdekkandi net Mílu væri meðal innviða sem gerði stöðu Mílu einstaka þegar kaup og framtíðar rekstur slíkra neta væri reiknaður í átt að arðsemi. Mjög mikilvægt væri að aðgengi annarra aðila að t.d. NATO strengnum gæti verið með þeim hætti að hægt yrði að keppa við Mílu/Símann á fleiri stöðum landsins. Slíkt væri grunnforsenda fyrir mögulegri samkeppni annarra aðila.

Afstaða PFS
Vísað er til svars við samhljóða athugasemd Nova við málsgreinar 1192-1193 í kafla 10.2.5 hér að framan.

Nova vísaði til málsgreina 1530-1533 í kafla 11.2.5.5 í frumdrögunum, sem fjallaði um mál tengd sjónvarpsþjónustu og annarri smásöluþjónustu. Nova benti á mjög ítarlega umfjöllun um vöndlun og samninga um sölu á Enska boltanum, sem rakin væri í ákvörðun SE nr. 25/2020.

Afstaða PFS
PFS vísar til umfjöllunar um sambærilega athugasemd Nova um málsgreinar 1185-1189 í kafla 10.2.5 hér að framan.

Nova vísaði til málsgreina 1560-1582 í kafla 11.2.5.6 í frumdrögunum, sem fjallaði um verðstefnu Símasamstæðunnar í heildsölu og smásölu. Nova teldi að margt benti til þess að víxlniðurgreiðslur gætu verið í gangi. Breyttar kvaðir gætu breytt verðlagningu sem gæti minnkað hættu á slíku. Væri þá helst vísað í þær breytingar að taka fjárfestingar við uppbyggingu ljósleiðara Mílu (sem og kaup Mílu á ljósleiðaranetum) inn í kostnaðargrunn við mat á verðum. Að mati Nova gæti það haft í för með sér hækkun á heimtaugum Mílu og breytt skiptingu tekna milli Mílu og Símans. Sú breyting ætti ekki að þurfa að hækka verð til neytenda heldur stilla af óhóflega álagningu smásölu Símans. Slíkt gæti breytt stöðu þeirra er kepptu í heildsölu við Mílu.

Þá mætti nefna að Síminn hefði ekki aðeins verið að hækka smásöluverð línugjalds heldur hefði talsímaþjónusta, þar sem Síminn hefði mjög mikla yfirburði, verið hækkuð mjög verulega. Nova teldi líkur standa til þess að Síminn nýtti sterka hlutdeild sína á

talsímamarkaði til þess að greiða niður t.d. inngöngutilboð til nýrra viðskiptavina. Þannig ættu t.d. hækkanir Símans á verðskrá talsímaþjónustu þann 1. febrúar 2020 við fá önnur rök að styðjast, en þá hækkaði Síminn t.d. mánaðargjald til viðskiptavina í áskriftarleiðunum „0 kr. mínútan“ um rúm 13%. Einnig væri um að ræða hækkun hjá Símanum í talsíma þann 1. desember 2019, en þá hefði Síminn hækkað upphafsgjald í talsíma úr 15 kr. í 17 kr.

Nova teldi að með þessum hækkunum hefði Síminn annars vegar verið að sækja meiri tekjur af viðskiptavinum sem enn nýttu talsímaþjónustu og hefðu lítið val um annað en Símann, en einnig að hvetja til notkunar á áskriftarleiðinni „0 kr. mínútan“, en sú leið væri hluti af Heimilispakka Símans og því ókeypis þar. Mætti því leiða líkum að því að tilgangur hækkunarinnar hefði verið að búa til enn meiri hvata fyrir viðskiptavini um að kaupa frekar Heimilispakka Símans en stakar þjónustur. M.ö.o. með hækkun á verði þjónustunnar þegar hún væri keypt stök, væri verið að gera Heimilispakkann enn álitlegri með meiri óhagkvæmni fyrir viðskiptavini sem keyptu stakar þjónustur.

Síminn nýtti þannig talsímamarkaðinn til þess að verja styrk sinn og stöðu gagnvart núverandi viðskiptavinum og hefði í gegnum talsímaviðskipti gott aðgengi að viðskiptavinum. Að því leyti væri markaðurinn mikilvægur og verðmætur fyrir Símann þrátt fyrir að Síminn talaði um að sá markaður væri „deyjandi“. Tekjur Símans af umræddum „deyjandi markaði“ væru enn um 1,5 milljarður á ári og hefði viðskiptavinum í þjónustunni hjá Símanum aðeins fækkað um 11.000 frá árinu 2014. Frá 2014 hefðu heildartekjur Símans af þessum markaði líklegast verið um 13 milljarðar og gera mætti ráð fyrir að framlegð hefði verið mjög góð, þar sem þjónustan hefði byggt á gamalli tækni og sú nýja tækni sem væri að taka við byggði á miklu ódýrari lausnum en sú eldri.

Afstaða PFS
PFS vísar í svör við athugasemdum í kafla 10.2.5 hér að framan vegna málsgreina 1220-1242 í frumdrögunum. Þar hefur PFS svarað samsvarandi athugasemdum Nova.

Míla vísaði til málsgreinar 1574 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um þróun markaðarins úr koparheimtaugum yfir í ljósleiðaraheimtaugar og að óbreytt verðkvöð PFS, sem næði aðeins til koparheimtauga, myndi því hafa æ minni áhrif þegar þessari þróun myndi vinda fram. Míla benti á að verðkvöð á kopar hefði lítil áhrif á markaðnum, sem benti eindregið til að þess kopar væri ekki staðgönguvara fyrir ljósleiðara. Annars ætti verðkvöð á kopar einmitt að hafa áhrif á kauphegðun á markaðinum.

Afstaða PFS
Eins og komið hefur fram er Míla með umtalsverðan markaðsstyrk á þessum markaði. Míla hefur aukið verulega fjárfestingu í bitastraumsþjónustu um ljósleiðaraheimtaugar og því er hlutdeild bitastraums um ljósleiðara vaxandi í vöruframboði Mílu. Ef eingöngu eru lagðar kvaðir á bitastraum um koparheimtaugar Mílu við þessar aðstæður munu áhrif þeirra kvaða fara þverrandi á meðan æ stærri hluti bitastraumsþjónustu Mílu fer um ljósleiðaraheimtaugar. Þá má búast við því að víða úti á landi muni ljósleiðaratengingar taka alfarið við af kopartengingum þar sem ekki eru kostnaðarlegar forsendur til að reka tvö kerfi samhliða. Á þeim netum mun verðkvöð á bitastraum um koparheimtaugar ekki hafa nein áhrif. PFS vísar í umfjöllun um staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaraheimtaugar hér að framan.

Þá er rétt að benda á í þessu samhengi, hvað varðar ljósleiðaraheimtaugar og bitastraumsþjónustu um þær, þá hyggst PFS beita ERT kvöð á ljósleiðaraafurðir Símasamstæðunnar í stað þess að leggja kvöð um kostnaðargreinda verðskrá á ljósleiðaraþjónustu Mílu á þessum markaði.

Míla vísaði til málsgreinar 1578 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að í málatilbúnaði GR kæmi fram að við uppbyggingu á aðgangsneti byggt á PON tækni hefði Míla val um að staðsetja PON deila annað hvort í símstöð (miðlægt) eða í brunni (nær húsum). Til dæmis væri PON deilir staðsettur í símstöðvum Mílu í Rauðarársímstöð og Engihlíð. Deilir gæti einnig verið settur upp í upphafi og svo síðar meir heilsplæst í brunni til að mynda óskipta ljósleiðara fyrir tiltekið fyrirtæki. Högun gæti líka verið mismunandi eftir því hvort um væri að ræða heimtauganet í átt að heimilissvæðum eða fyrirtækjasvæðum. Ef GPON deilir væri staðsettur í símstöð þá væri enginn eðlismunur á þessum tveimur vörum, þ.e. ljósleiðaraheimtaug og ljóslínu. Að mati GR væri Mílu fyllilega ljóst að með sölu á PON fyrirtækjavörum væru þessir tveir markaðir að skarast. Það hefði komið skýrt fram í samskiptum Mílu við PFS í ákvörðun PFS nr. 24/2017 (Endurskoðun á heildsölugjaldskrá Mílu fyrir ljóslínur í götuskápa (M4) og ljóslínur í aðgangsneti (M4)).

Míla benti á að í gangi væri uppbyggingarfasi ljósleiðarakerfis Mílu. Í nokkrum tilvikum þar sem uppbyggingu væri ekki lokið hefðu línudeilar verið settir upp í símstöð til að þjónusta lítinn hluta viðskiptavina á fyrirtækjamarkaði, t.d. nálægt símstöðinni. Þetta væru undantekningartilvik og ráðgerði Míla að flytja þyrfti þessa línudeila út í netið þegar uppbygging héldi áfram. Fyrirtækjatengingar á GPON væru töluvert dýrari tengingar en til heimila.

Afstaða PFS
PFS mun geta um þessa athugasemd Mílu uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Umrædd athugasemd Mílu ein og sér er ekki forsenda fyrir álagningu þeirra kvaða sem PFS hefur í hyggju að beita og mun athugasemd Mílu því ekki breyta niðurstöðum PFS.

11.2.6 Mál sem Samkeppniseftirlitið er með til meðferðar gagnvart Símasamstæðunni

Nova vísaði til mjög ítarlegrar umfjöllunar í nýlegri ákvörðun SE nr. 25/2020 um brot Símans á sáttum við SE.

Afstaða PFS
PFS vísar til umfjöllunar um þetta atriði í kafla 10.2 hér að framan.

11.2.7 Samantekt og niðurstaða um samkeppnisvandamál tengd markaði 3b

Nova tók undir að Míla væri í yfirburðarstöðu og styddi áform PFS um verðkvöð á miðlægan aðgang á bæði kopar- og ljósleiðaraneti Mílu.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS í kafla 10 hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir miðlægan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. PFS efndi til innanlandssamráðs um þessa breyttu nálgun PFS og þar fékk Nova tækifæri að tjá sig um þá breytingu. Um þetta vísast nánar til viðauka C við ákvörðun þessa.

PFS hyggst hins vegar viðhalda kvöðum um kostnaðargreind verð fyrir bitastraumsþjónustu Mílu um koparheimtaugar félagsins.

Míla vísaði til málsgreinar 1592 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi sú niðurstaða PFS að í ljósi þeirra samkeppnisvandamála sem lýst hefði verið væri nauðsynlegt að leggja verðkvöð á miðlægum aðgangi á bæði kopar- og ljósleiðaraneti Mílu.

Míla mótmælti enn og aftur að þörf væri á kostnaðargreindum jafnaðarverðum á ljósleiðaramarkaði á Íslandi. Míla ætti langt í land með að leggja ljósleiðara til allra heimila á landinu og með því að leggja á verðkvöð væri verið að gera slíka uppbyggingu Mílu ómögulega nema með verulegum ríkisstyrkjum. Slík uppbygging myndi því að öllum líkindum vera gerð af öðrum sem væri frjálst að rukka nægilega hátt heimtaugaverð eða hún yrði ekki gerð án ríkisstyrkja. Ljóst væri að ef svo færi þá myndi endanotandi ekki geta valið um heimtaugafyrirtæki og líklega yrðu slík net dýrari en net byggð upp af Mílu, þar sem þau hefðu ekki sömu stærðarhagkvæmni. PFS væri því með þessu að tefja uppbyggingu ljósleiðara í minni þéttbýliskjörnum landsins og um leið að gera þeim að greiða hærra mánaðarverð en ella. Míla teldi í raun ólíklegt að fjárfestir fyndist sem væri tilbúinn að fara út í þær fjárfestingar sem ljósleiðaravæðing þessara þéttbýliskjarna krefðist í ljósi þeirrar óvissu sem 5G væðing ylli á þessum markaði.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS í kafla 10 hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir miðlægan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum. PFS leggur þess í staða kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir samstæðunnar í samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða frá 2013 til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum.

PFS bendir samt á að aðrir aðilar, t.d. Tengir og GR, hafa fjárfest utan höfuðborgarsvæðisins án þess að hafa mismunandi heimtaugaverð eftir staðsetningu.

Hvað varðar val endanotenda milli heimtaugafyrirtækja þá er það svo að ef að annað fyrirtæki en Míla leggur ljósleiðara þá munu neytendur geta valið milli aðgangs frá því fyrirtæki um ljósleiðara og ADSL/VDSL frá Mílu, og því geta valið um tvö heimtaugafyrirtæki. Ef hins vegar Míla leggur ljósleiðara þá standa neytendur ekki frammi fyrir slíku vali. PFS fær því ekki séð hvernig Míla kemst að þeirri niðurstöðu að ef aðrir en Míla leggi ljósleiðara muni það skerða val endanotenda.

11.3 Gildandi kvaðir

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

11.4 Mat á áhrifum álagðra kvaða á markaði M5/2008

Míla vísaði til málsgreinar 1608 í frumdrögunum, þar sem PFS lagði mat á áhrif kvaða á markaði 5/2008.

Í máli Mílu kom fram að hér vísaði PFS til neðanmálsgreinar um ósk GR um heimtaugaaðgang að þremur staðföngum í Úlfarsárdal. Hér færi PFS markaðsvillt því óskin ætti heima á markaði 3a en ekki bitastraumsmarkaði (markaður 3b). Míla vísaði til fyrri athugasemdar sinnar við málsgrein 1271.

Afstaða PFS
PFS mun fella brott neðanmálsgrein varðandi Úlfarsárdal, sbr. svar við sams konar athugasemd í kafla 10.4.

11.5 Mismunandi kvaðir eftir landssvæðum

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.

11.6 Álagning kvaða skv. fjarskiptalögum

11.6.1 Kvöð um að veita aðgang

Vodafone sagði að það hefði verið mjög óskýrt hvort Síminn væri raunverulega með A1 eða A3 hjá Mílu og hvernig Vodafone gæti selt IPTV til viðskiptavina Símans í interneti á kerfum Mílu. Það væri algjört lykilatriði að kvöð yrði sett á Mílu (og eftir atvikum Símann) um að Vodafone gæti selt IPTV á kerfum Mílu, með jafn auðveldum hætti og Síminn gæti gert á kerfum Mílu, bæði á VDSL og GPON til heimila, t.d. þannig að viðskiptavinur Símans í interneti gæti keypt sjónvarpsþjónustu af Vodafone (IPTV þjónustu). Að öðrum kosti myndu hindranir Mílu/Símans á þessu sviði leiða til samkeppnishindrana sem gætu haft alvarlegar afleiðingar fyrir fjarskiptamarkaðinn í heild, og styrkti enn frekar lóðrétt samþætta stöðu Mílu/Símans.

Afstaða PFS
Mikilvægt er að samkeppnisaðilar Símasamstæðunnar fái aðgang að þeim aðgangsvörum sem gera þeim kleift að keppa við samstæðuna á jöfnum grundvelli. Míla er undir aðgangs- og jafnræðiskvöðum á viðkomandi markaði og er þeim kvöðum viðhaldið samkvæmt frumdrögum þeim sem hér eru til samráðs.

Framboð Mílu á bitastraumsvörum er sett fram í viðmiðunartilboði félagsins. Viðmiðunartilboð það sem í gildi er fór í gegnum samráð meðal hagsmunaaðila á sínum tíma Þá hafa orðið ýmsar breytingar og viðbætur gerðar frá síðustu endurskoðun, þar sem hver breyting hefur farið í samráð. Séu uppi álitamál hvort Míla fari að kvöðum eða eigin viðmiðunartilboði verður best leyst úr því með formlegum hætti með því að senda PFS erindi þess efnis.

Sömuleiðis verður viðmiðunartilboð Mílu endurskoðað og innanlandssamráð haldið um endurnýjað tilboð í kjölfar ákvörðunar á viðkomandi mörkuðum. Þar opnast viðeigandi vettvangur til að fram komi skoðanir hagsmunaaðila um tilteknar aðgangsvörur, nýja möguleika sem þörf sé á að komi fram eða breytingar á núverandi vörum.

Nú eru umtalsverðar breytingar að verða á möguleikum Mílu til bitastraumsflutnings með yfirtöku félagsins á IP-MPLS kerfi Símans frá og með 1. janúar 2021 og hefur Míla boðað heildsöluframboð nýrra vara byggða á því kerfi síðar á árinu 2021, en ótímabært er að fjalla frekar um þá möguleika fyrr en þeir eru komnir fram.

Míla vísaði til málsgreinar 1660 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að Míla hefði leigt ljósleiðaraheimtaugar af Tengi á Norðurlandi og tengt bitastraumsbúnað sinn á þær, ásamt því að leggja þar samhliða ljósleiðaranet smám saman. Þar sem langstærsti smásali landsins, Síminn, veitti ekki þjónustu um bitastraumskerfi annarra en Mílu á heimilismarkaði, sem og fleiri þjónustuveitendur á sumum stöðum sem notuðust við bitastraumskerfi Mílu, teldi PFS mikilvægt að Míla drægi ekki til baka þann búnað og þá þjónustu meðan slíkt ástand varaði. PFS legði því þá kvöð á Mílu að draga ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu sem Míla hefði leigt svarta ljósleiðara af meðan Síminn veitti ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Væri slík kvöð í þágu samkeppni á viðkomandi markaði og tengdum mörkuðum og til þess fallin að viðhalda eða auka valkosti þjónustuveitna og neytenda varðandi val á undirliggjandi fjarskiptaneti.

Ennfremur vísaði Míla til málsgreinar 1661 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að Míla hefði ekki veitt bitastraumsþjónustu sína á samliggjandi ljósleiðaraneti Tengis á Húsavík. Þar með ættu neytendur á Húsavík, sem keyptu þjónustu af Símanum, ekki kost á því að tengjast ljósleiðaraneti Tengis þar í bæ, á meðan Síminn tengdist ekki ljósleiðaraneti Tengis. Hætta væri á því að sú þróun gæti haldið áfram víðar þar sem Tengir og Míla legðu samhliða ljósleiðaranet. Því legði PFS þá kvöð á Mílu að tengja bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar Tengis, og annarra netrekenda sem kynnu að vera í sömu stöðu og Tengir, gegn því að umræddur netrekandi greiddi kostnað við slíka uppsetningu og hæfilegan viðbótar rekstrarkostnað sem mögulega kynni af slíku að skapast fyrir Mílu, á meðan Síminn tengdist ekki ljósleiðarakerfi umrædds netrekanda á tilteknu svæði. PFS gæti skorið úr um það hver hæfilegur stofnkostnaður og rekstrarkostnaður skyldi vera í slíkum tilvikum kæmi til ágreinings milli aðila.

Míla teldi að PFS hefði ekki lagaheimild til að krefjast þess að Míla gæti ekki valið birgi fyrir sína þjónustu og það væru engin erlend fordæmi fyrir slíkri ákvörðun. Það væri verulegt brot á samningsfrelsi að leggja kvöð á Mílu við hvaða birgja fyrirtækið ætti viðskipti við. Bitastraumsþjónusta Mílu hefði þurft að greiða 212 kr. eða 312 kr. aukalega fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Tengis þannig að hingað til hefði það verið Míla sem hefði haft þörf

fyrir þessi viðskipti og verið viljugt að greiða fyrir þau, jafnvel þó að Míla hefði Ljósnetsþjónustu (VDSL) á sama svæði. Þetta væri dæmi um að kopar væri ekki staðgönguvara fyrir ljósleiðara eins og PFS héldi fram. Ef það væri rétt að aðgangur Tengis að bitastraumsþjónustu Mílu væri því félagi lífsnauðsynlegur eins og lesa mætti út úr markaðsgreiningu þessari, spyrði Míla sig af hverju það væri þá Míla sem greiddi Tengi aukalega fyrir aðgang að heimtaugum Tengis en ekki öfugt. Með þessari ákvörðun væri PFS í raun að girða fyrir uppbyggingu Mílu á sama svæði og Tengir hefði sín kerfi og í raun að koma í veg fyrir innviðasamkeppni á þeim svæðum.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að stofnunin hafi ekki heimild til að leggja þá kvöð á Mílu að draga ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu, sem Míla hefur leigt svartan ljósleiðara af, meðan Síminn veitti ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Þarna er verið að reyna að draga úr áhrifum lóðréttrar samhæfingar Símasamstæðunnar, sem skaðað getur samkeppni og takmarkað valkosti neytenda við val á undirliggjandi fjarskiptaneti. Í þeim tilvikum hefur Míla þegar sett bitastraumsbúnað sinn á slík ljósleiðaranet og lagt út í kostnað í því sambandi. Míla myndi losna undan slíkri kvöð ef móðurfélagið, Síminn, myndi semja um bitastraumsaðgang við viðkomandi aðila, t.d. Tengi, en það félag hefur um langa hríð óskað eftir slíkum viðskiptum við Símann. PFS bendir á að Síminn hafi þegar samið um slíkan aðgang við GR, og stefnt er að því að þjónusta Símans verði í boði á neti GR á seinni hluta ársins 2021. Þá hefur Síminn lýst því yfir að félagið hyggist ennfremur semja um slíkan aðgang við Tengi. Þar með ætti þessi kvöð á Mílu að vera úr sögunni.

Míla telur þetta vera brot á samningsfrelsi félagsins. PFS bendir á að alls kyns kvaðir sem hvíla á félaginu skerða samningsfrelsi Mílu. Að því leyti er þessi kvöð ekki svo frábrugðin öðrum kvöðum sem hvíla á félaginu. PFS fær ekki séð hvers vegna kvöð þessi ætti að girða fyrir ljósleiðarauppbyggingu Mílu á slíkum svæðum. T.a.m. hefur Míla á undanförnum árum staðið fyrir ljósleiðarauppbyggingu á starfssvæði Tengis þrátt fyrir að hafa verið að kaupa aðgang að ljósleiðaraheimtaugum þess félags. PFS ítrekar að kvöðin fellur úr gildi ef Síminn semur um bitastraumsaðgang að kerfi Tengis.

Þá nefnir Míla að bitastraumsþjónusta Mílu hafi þurft að greiða 212 kr. (þéttbýli) og 312 kr. (dreifbýli) aukalega fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Tengis, þannig að hingað til hefði það verið Míla sem hefði haft þörf fyrir þessi viðskipti og verið viljug til að greiða, jafnvel þó að Míla hefði Ljósnetsþjónustu á sama svæði. Ef það væri rétt að aðgangur Tengis að bitastraumsþjónustu Mílu væri Tengi lífsnauðsynlegur, spyrði Míla sig af hverju það væri þá Míla sem greiddi Tengi aukalega fyrir aðgang að heimtaugum Tengis en ekki öfugt.

PFS tekur fram að Míla viðurkennir hér að félagið hafi verið viljugt til að greiða ofangreind aukagjöld til Tengis. PFS hefur ekki orðið þess áskynja að félagið hafi talið þau óeðlileg í sjálfu sér eða óeðlilega há. Þar að auki hefur Míla nýlega bætt þessu gjaldi við gjaldskrá sína og innheimtir þjónustuveitendur því um það.

Til að koma í veg fyrir að Tengir, eða önnur fyrirtæki í sambærilegri stöðu gagnvart Mílu, geti hækkað slík gjöld að vild eða teflt fram óeðlilegum skilmálum gagnvart Mílu, sem ber

skylda til að veita þjónustu sína um net Tengis, hyggst PFS breyta orðalagi umræddrar málsgreinar 1660, þannig að Míla getur borið það undir PFS hvort gjöld Tengis, eða annarra fjarskiptafyrirtækja í sömu stöðu, eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir. PFS sker þá úr um slíkt með ákvörðun. Telji PFS verð eða skilmála óeðlilega losar stofnunin Mílu þá undan þessari kvöð ef umræddir aðilar fara ekki að ákvörðun PFS.

Að lokum fær PFS ekki séð hvernig þetta ætti að styðja við þá staðhæfingu Mílu um að ekki sé staðganga milli kopar- og ljósleiðaraneta. PFS hefur komist að þeirri niðurstöðu að slík staðganga sé ennþá fyrir hendi og verði það á líftíma greiningarinnar. Vísast til kafla 3 og 4 hér að framan, sömu kafla í uppfærðum markaðsgreiningardrögum (viðauki A) og viðauka C því til stuðnings.

Tengir sagði í tengslum við framangreinda málsgrein 1661 í frumdrögunum að Míla fengi tekjur af leigu á bitastraumsþjónustu til fjarskiptafyrirtækja vegna þeirra heimtauga sem væru á ljósleiðaraneti Tengis en færu á GPON búnað hjá Mílu. Míla hefði gert kostnaðargreiningu á verði fyrir bitastraumsþjónustu, þannig að það ætti ekki að vera um neinn viðbótarkostnað að ræða, umfram aðra bitastraumsþjónustu hjá Mílu. Símstöð Mílu og aðstaða Tengis á Húsavík væru auk þess í aðliggjandi rýmum, en það væri m.a. útfært á þann hátt til að einfalda þennan þátt enn frekar. Hæfilegur viðbótar rekstrarkostnaður vegna reksturs á bitastraumsbúnaði ætti því ekki við að mati Tengis.

Varðandi málsgrein 1162 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að samningum um bitastraumsaðgang skyldi ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa, spyrði Tengir hvað PFS fyndist vera „eðlileg“ tímamörk. Í ljósi endurtekinna tafa á samningaviðræðum, óskaði Tengir eftir að það yrði skilgreindur tímarammi í vikum/mánuðum hér eftir.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í ofangreindri málsgrein 1661 í frumdrögunum, leggur PFS þá kvöð á Mílu að tengja bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar Tengis, og annarra netrekenda sem kunna að vera í sömu stöðu og Tengir, gegn því að umræddur netrekandi greiði kostnað við slíka uppbyggingu og hæfilegan viðbótar rekstrarkostnað sem mögulega kann af slíku að skapast fyrir Mílu, á meðan Síminn tengist ekki ljósleiðarakerfi umrædds netrekanda á viðkomandi svæði. PFS gæti svo skorið úr um það hver hæfilegur stofnkostnaður og rekstrarkostnaður skyldi vera í slíkum tilvikum kæmi til ágreinings milli aðila.

Tengir bendir á að Míla fái tekjur af bitastraumsþjónustu til fjarskiptafyrirtækja vegna þeirra heimtauga sem væru á ljósleiðaraneti Tengis, en færi um GPON búnað Mílu. Ekki ætti að vera um neinn viðbótarkostnað að ræða, umfram aðra bitastraumsþjónustu hjá Mílu, að mati Tengis. Hæfilegur viðbótar rekstrarkostnaður vegna reksturs á bitastraumsbúnaði hjá Mílu ætti því ekki við. T.a.m. væri símstöð og aðstaða Tengis á Húsavík í aðliggjandi rýmum.

PFS er ekki sammála Tengi um að ekki geti komið til viðbótar stofn- og/eða rekstrarkostnaðar hjá Mílu vegna þessarar kvaðar. Regla þessi á ekki aðeins við um aðstæður á Húsavík heldur er um almenna reglu að ræða. Ekki er því víst að aðstæður séu alls staðar eins hvað þetta

varðar. PFS minnir svo á að ágreiningur milli Mílu og viðkomandi fjarskiptafyrirtækis um verð getur komið til kasta PFS til úrlausnar.

Varðandi athugasemd Tengis við málsgrein 1162 telur PFS ekki rétt að mæla fyrir um það með ákveðnari hætti hvað teljist eðlileg tímamörk fyrir samningaviðræður um aðgang að bitastraumskerfi Mílu, t.d. í vikum eða mánuðum talið. Ýmislegt getur komið upp á í slíkum viðræðum, en meginreglan er sú að þeim skuli ljúka innan eðlilegra tímamarka og án óþarfa tafa.

11.6.2 Kvöð um jafnræði

Míla sagðist, varðandi kvörtun Tengis vegna ljósleiðaravæðingar á Húsavík, vísa til svarbréfs Mílu til SE, dags. 22. júní 2020, sbr. fylgiskjal 4, þar sem málatilbúnaði Tengis væri alfarið hafnað sem röngum og órökstuddum.

Að því er varðaði fyrirhugaðar kvaðir vegna þessa þá væri því sérstaklega mótmælt að PFS hefði heimild í lögum til setningar slíkrar „kaupskyldu“ Mílu af samkeppnisaðilum á heildsölumarkaði, enda væri engri slíkri heimild til að dreifa í fjarskiptalöggjöf, og yrði henni heldur ekki fundinn staður í tilmælum ESA, sbr. einnig 16. gr. fjarskiptalaga. Né heldur þekkti Míla þess fordæmi á evrópskum fjarskiptamarkaði að heildsöluaðili á fjarskiptamarkaði, sem lyti sérstökum kvöðum í starfsemi sinni, þ.á.m. gagnvart smásölum, sbr. 17. og 27. gr. fjarskiptalaga, hefði slíkar skyldur gagnvart öðrum heildsöluaðilum, enda myndi það grafa undan öllum ákvörðunum og ráðstöfunum varðandi fjárfestingu, forsendur þeirra o.fl. Þekkti Míla heldur ekki þess dæmi að slíkt fyrirfyndist í framkvæmd innlendra eða evrópskra samkeppnisyfirvalda.

Væri jafnframt með nokkrum ólíkindum að einhliða staðhæfingar keppinauta, sem hefðu ekki verið staðreyndar, og sem Míla mótmælti, væru lagðar til grundvallar sem réttlæting kvaða sem hefðu meiriháttar áhrif á starfsemi Mílu, forsendur fjárfestinga, framtíðaruppbyggingu o.fl., líkt og kvöð um „kaupskyldu“ t.d. gerði.

Afstaða PFS

PFS vísar til svars síns í kafla 11.6.1 hér að framan um sambærilegt efni. PFS telur sér heimilt að leggja slíkar aðgangs- og jafnræðiskvaðir á Mílu, en bendir á að móðurfélag Mílu, Síminn, getur með einföldum hætti losað Mílu undan þessari kvöð með því að semja um aðgang að bitastraumskerfi Tengis, eins og Síminn hefur sagst stefna að. PFS hefur ekki kannað sérstaklega hvort aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir hafa lagt sambærilegar að svipað kvaðir á, en útilokar það ekki. PFS er hérna fyrst og fremst að freista þess að leysa samkeppnisvandamál sem greint hefur verið hér á landi og tengist lóðréttri samþættingu Símasamstæðunnar.

Þá mótmælir PFS því að horfa blint til kvartana samkeppnisaðila Símasamstæðunnar og meta ekki hvort þær kvartanir feli í sér raunveruleg samkeppnisvandamál. Í þessu tilviki taldi PFS að umrædd kvörtun eða ábending Tengis fæli í sér raunverulegt samkeppnisvandamál og því telur PFS nauðsynlegt að leggja umrædda kvöð, sem fram kemur í málsgreinum 1660 og 1661 í frumdrögunum, á Mílu. Málsgrein 1660 í frumdrögunum hefur verið breytt lítillega til að koma til móts við athugasemd Mílu.

Míla vísaði til málsgreinar 1678 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að Míla veitti fyrst og fremst bitastraumsaðgang um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar eigin fyrirtækis, en veitti slíka þjónustu þó um ljósleiðaranet ýmissa annarra netrekenda, eins og t.d. Tengis á Norðurlandi og minni staðbundinna neta. Bitastraumseiningu Mílu væri ekki heimilt að mismuna á nokkurn hátt eftir undirliggjandi neti að því er varðaði verð og önnur möguleg gjöld, afgreiðslu verkbeiðna varðandi tengingu eða frágang búnaðar. Þannig skyldi bitastraumseining Mílu afgreiða beiðnir um tengingar og frágang tenginga um ljósleiðaranet óskyldra aðila með sama hætti og gagnvart eigin heimtaugum. Kostnaður, afgreiðslufrestir, flækjustig og ónæði gagnvart þjónustuveitendum og/eða endanotendum skyldi vera það sama. Mílu væri óheimilt að líta svo á að heimtaugar Mílu væru sjálfkrafa val um undirliggjandi heimtaug þegar beiðni um tengingu kæmi frá sölufulltrúum annarra netrekenda eða þjónustuveitandi eða endanotandi óskaði eftir að heimtaug óskylds aðila yrði undirliggjandi net.

Míla mótmælti þessari kvöð sem fullkomlega órökstuddri, ólögmætri og algerlega ómálefnalegri. Bitastraumsþjónusta Mílu teldi engin rök fyrir því að félagið hefði ekki val um það hvaða undirliggjandi þjónustu fyrirtækið myndi velja, t.d. út frá því hver byði best. Í dag væri undirliggjandi kostnaður mismikill fyrir bitastraumsþjónustu Mílu fyrir aðgengi að heimtaugum og það væri fullkomlega óeðlilegt að mati Mílu að fyrirtækið gæti ekki valið þjónustuaðila, t.d. eftir verði. Einnig teldi Míla það óeðlilegt að fyrirtækið þyrfti sjálft að taka á sig þann kostnað sem slíkir þjónustuveitendur krefðust til að Míla fengi aðgang að netum þeirra, þ.e. að Míla þyrfti að niðurgreiða slík afnot með tekjum af öðrum notendum. Slíkt stæðist að mati Mílu ekki samkeppnislög.

Afstaða PFS

PFS hafnar því að umrædd jafnræðiskvöð sé órökstudd, ólögmæt eða ómálefnaleg. PFS hefur áður tekið ákvörðun sem felur í sér að heimtaugaeining og bitastraumseining Mílu skuli vera aðskildar og að einingunum beri að gæta jafnræðis innbyrðis og gagnvart ytri aðilum, sbr. m.a. ákvörðun PFS nr. 34/2014, um aðgangsbeiðni Snerpu að götuskápum Mílu í Holtahverfi á Ísafirði. PFS fær ekki séð hvernig slík jafnræðiskvöð sem hér ræðir getur verið ólögmæt eða ómálefnaleg, auk þess sem PFS telur sig hafa rökstutt nauðsyn hennar með fullnægjandi hætti.

PFS hefur í kafla 11.6.1 hér að framan rökstutt hvers vegna nauðsyn sé á að takmarka samningsfrelsi Mílu varðandi val um það hvaða undirliggjandi þjónustu fyrirtækið myndi velja, sbr. málsgreinar 1660 og 1661. PFS hefur m.a. ákveðið að útfæra málsgrein 1660 nánar til að sníða af agnúa á henni, Mílu í vil. PFS ítrekar enn og aftur að Síminn getur með einföldum hætti losað Mílu undan þessum kvöðum.

Tengir vísaði til málsgreinar 1679 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að upplýsingar um miðlægan aðgang og þjónustu tengda aðganginum skyldu vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. PFS teldi sérlega mikilvægt að Míla ætti ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli tengdra og ótengdra aðila varðandi nýjungar á markaði (e. first mover advantage). Þar sem tengdir smásölumarkaðir væru í stöðugri þróun, þyrftu ótengdir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur

væru tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir gætu boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og aðilar tengdir Mílu. PFS hygðist því viðhalda þeirri kvöð á Mílu að ótengdum aðilum yrði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangsþjónustu Mílu (og tengdrar þjónustu að aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara og aðilar tengdir Mílu. Skyldi sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir. Upplýsingarnar skyldu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar væru sérlega mikilvægar varðandi yfirfærslu úr ADSL í VDSL og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar. Tengdir aðilar mættu því ekki fá umræddar upplýsingar í hendur fyrr en ótengdir aðilar. Míla skyldi veita tengdum og ótengdum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil. Míla mætti ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni ótengds aðila einungis vegna þess að tengdur aðili hefði ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni ótengds aðila skyldi þó vera sanngjörn og eðlileg.

Tengir taldi að samkvæmt umræddri málsgrein þyrfti Míla að veita fjarskiptafyrirtækjum á ný aðgang að því hvaða þjónustur væru í boði á staðföngum, þannig að Tengir gæti skoðað hvort t.d. ljósleiðari Tengis væri skráður í kerfi Mílu, en sú skráning þyrfti að vera til staðar til að Síminn og aðrar þjónustuveitur sem notuðu GPON, gætu fengið afgreidda beiðni um ljósleiðaratengingu til Tengis. Míla hefði lokað á þennan möguleika fyrir tveimur árum síðan, þar sem Tengir hefði ekki mátt fá upplýsingar um hvar Míla væri með ljósleiðara. Netsíðunni www.mila.is hefði einnig verið breytt, þannig að viðskiptavinir sæju ekki hvort þeir væru að kaupa ljósleiðara Tengis eða ljósleiðara Mílu, eins og áður hefði verið. Þeir gætu því með engu móti séð hvort um væri að ræða ljósleiðara í eigu Mílu eða annarra sem Míla hefði aðgang að.

Afstaða PFS

Tengir telur að samkvæmt umræddri málsgrein þurfi Míla að veita fjarskiptafyrirtækjum á ný aðgang að því hvaða þjónustur eru í boði á staðföngum, þannig að Tengir geti skoðað hvort t.d. ljósleiðari Tengis sé skráður í kerfi Mílu, en sú skráning þurfi að vera til staðar til að Síminn og aðrar þjónustuveitur sem nota GPON Mílu geti fengið afgreidda beiðni um ljósleiðaratengingu til Tengis. Míla hefði lokað á þennan möguleika fyrir 2 árum, að sögn Mílu vegna þess að Tengir mætti ekki fá upplýsingar um hvar Míla væri með ljósleiðara.

Að mati PFS þarf Míla að uppfylla umrædda jafnræðiskvöð, þ.m.t. upplýsingaskyldu, gagnvart þjónustubeiðendum sem óska aðgangs að bitastraumskerfi Mílu. Þar með talið þarf Míla að veita þjónustuveitendum aðgang að upplýsingum um hvar ljósleiðaratengingar eru í boði, hvort sem þær eru í eigu Mílu eða annarra fjarskiptainnviðafyrirtækja sem Míla leigir ljósleiðaraheimtaugar af. Mílu er í sjálfsvald sett hvort það er gert á heimasíðu félagsins eða í öðrum kerfum sem þjónustuveitendur hafa aðgang að. Þá ber Mílu að gæta að útbreiðsluupplýsingum gagnvart þessum aðilum með framangreindum 3ja mánaða fyrirvara. Kvöð þessi gildir hins vegar ekki gagnvart Tengi, eða öðrum fjarskiptainnviðafyrirtækjum sem Míla leigir ljósleiðaraheimtaugar af.

Að sögn Tengis hefði vefsíðu Mílu einnig verið breytt, þannig að viðskipavinir sæju ekki hvort þeir væru að kaupa ljósleiðara Tengis eða ljósleiðara Mílu, eins og áður hefði verið.

Umrædd kvöð er eins og áður segir ætluð þjónustuveitendum sem leigja bitastraumsaðgang af Mílu. Hún mælir ekki fyrir um upplýsingaskyldu gagnvart endanotendum um hvort þeir séu tengdir ljósleiðara Mílu eða annarra fjarskiptainnviðafyrirtækja sem Míla leigir ljósleiðaraheimtaugar af. PFS bendir þó að Míla skal verða við beiðnum þjónustuveitenda og eftir atvikum endanotenda sem óska eftir því að bitastraumsaðgangur fari um ljósleiðaraheimtaug fjarskiptainnviðafyrirtækis sem Míla leigir ljósleiðaraheimtaug af. Ennfremur minnir PFS á að aðskilnaður og jafnræði skal gilda milli heimtauga- og bitastraumseininga Mílu, sem ætti að koma í veg fyrir brot á jafnræði að þessu leyti.

11.6.3 Kvöð um gagnsæi

Míla vísaði til málsgreinar 1700 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að í uppfærðu viðmiðunartilboði skyldi Míla m.a. birta verkferla sem lýstu hvernig félagið meðhöndlaði beiðni um aðgang að nýrri þjónustu á fyrirliggjandi netum. Með nýrri þjónustu væri m.a. átt við aukinn hraða og skemmri viðgerðartíma en tíðkast hefði. Í verkferlunum bæri m.a. að geta um hvernig slík beiðni skyldi úr garði gerð og í hvaða formi, upplýsingar sem nauðsynlegar væru Mílu til að meta hvort gerlegt væri að veita hinn nýja aðgang og tímaramma fyrir vinnslu slíkra erinda. Meginreglan væri sú að Mílu bæri að afgreiða slíkar beiðnir eins fljótt og mögulegt væri. Hafnaði Míla hinum nýja aðgangi bæri félaginu að rökstyðja það með skriflegum hætti. Unnt væri að bera slíka höfnun undir PFS.

Fram kom í máli Mílu að félagið spyrði sig hvort PFS væri að segja að Míla gæti búið til nýjar vörur, verð og skilmála án þess að PFS krefðist þess að Míla legði slíkt vöruframboð fyrir stofnunina til samþykkis. Míla óskaði eftir að PFS útskýrði hvað stofnunin ætti við. Míla benti á að hér væri verið að setja fram kröfu sem Míla teldi ekki fordæmi fyrir, enda gengju kvaðir yfirleitt út á að veita öllum viðskiptavinum sömu þjónustu.

Afstaða PFS
Málsgreinin fjallar um tilvik þar sem aðgangskaupendur hafa þörf fyrir aðgangsform sem er að einhverju leyti frábrugðið framboði Mílu. Ef beiðnin er framkvæmanleg og ekki of íþyngjandi fyrir Mílu þá getur verið að hún teljist sanngjörn og eðlileg. Þetta er nánari útskýring á því sem fram kemur í síðasta punkti undir tölulið 3 í innihaldslýsingu viðmiðunartilboðs samkvæmt málsgrein 1702 í frumdrögunum. Ef Míla fellst á beiðni um breytta aðgangsþjónustu ber að tilkynna það með venjulegum fyrirvara til PFS og bjóða öðrum viðskiptavinum upp á sams konar þjónustu í samræmi við jafnræðiskvöðina.

Míla vísaði til málsgreinar 1702 í frumdrögunum, þar sem upp væri talið hvað skyldi að lágmarki koma fram í viðmiðunartilboði Mílu á viðkomandi markaði 3b.

Míla gerði sér ekki grein fyrir því hvað átt væri við með þessari grein og spurði hvort PFS gæti gefið dæmi um við hvað væri átt með þessu.

Afstaða PFS
Upptalning á lágmarksinnihaldi viðmiðunartilboðs er sótt í leiðbeiningar BEREC frá 2019, *BEREC Guidelines on the minimum criteria for a reference offer, BoR (19) 238.* Uppsetning

innihaldslýsingarinnar er örlítið breytt frá því sem var í markaðsgreiningunni 2014, en innihaldið er í raun mjög hliðstætt. Eins og Míla bendir á þá þarf að bæta við ákvæðum um aðgang að rörum og lagnaleiðum, en að öðru leyti er fátt sem er ekki annað hvort í upptalningu á lágmarksinnihaldi í markaðsgreiningu 2014 eða er til staðar í viðmiðunartilboði Mílu nú þegar, s.s. SLA og SLG.

11.6.4 Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað

Míla vísaði til í málsgreinar 1712 í frumdrögunum, þar sem tilgreint væri hvaða upplýsingar og gögn um rekstur og efnahag bitastraumsþjónustu félagsins Míla skyldi afhenda stofnuninni og að þau skyldu stemma við grunn kostnaðargreiningar Mílu.

Míla benti á að það gætu alltaf komið upp tilvik í kostnaðargreiningum þar sem þyrfti að leiðrétta rekstrarkostnað. Skil til PFS byggju á beinum upplýsingum úr bókhaldi, en það gæti alltaf komið upp við rýni síðar meir að leiðrétta þyrfti kostnaðartölur, þannig að það þyrfti að vera svigrúm til þess og þá með rekjanlegum hætti.

Afstaða PFS
Þegar kostnaðargreiningar byggja á sögulegum kostnaði er nauðsynlegt fyrir PFS að geta sannreynt að tölur sem notaðar eru í slíkar greiningar séu réttar, þar sem byggt er á gögnum úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis þegar kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustur.

Í framkvæmd hefur PFS tekið tillit til málefnalegra breytinga á útreikningum Mílu í samræmi við fyrirliggjandi gögn, hafi komið í ljós síðar að leiðrétta þyrfti upplýsingar úr kostnaðarbókhaldi félagsins.

11.6.5 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

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

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS í kafla 10 hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir miðlægan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða. PFS efndi til innanlandssamráð um þessa breyttu nálgun PFS og þar fékk Tengir tækifæri að tjá sig um þá breytingu, sbr. viðauka C við ákvörðun þessa, en félagið lét það ógert.

PFS hyggst hins vegar viðhalda kvöðum um kostnaðargreind verð fyrir bitastraumsþjónustu Mílu um koparheimtaugar félagsins.

Nova sagðist styðja að tímabært væri að kvaðirnar næðu nú að auki til ljósleiðaraneta Mílu, enda hefði uppbygging á þeim netum verið mjög umtalsverð og hefði styrkt stöðu Mílu enn frekar í að vera markaðsráðandi á viðkomandi markaði.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS í kafla 10 hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir miðlægan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Míla vísaði til málsgreinar 1741 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS hygðist leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá vegna bitastraumsaðgangs fyrirtækisins sem veittur væri yfir ljósleiðaraheimtaugar. Þar kæmi einnig fram að Míla skyldi leggja fyrir stofnunina til samþykktar heildsölugjaldskrá fyrir aðgang að bitastraumi á mismunandi stöðum í netinu, þar sem einnig væri tekið tillit til mismunandi bandbreiddar og gæða.

Að mati Mílu virtist PFS hér ætla að þvinga markaðinn af þeirri braut sem hann væri á núna, þ.e. að endanotendur gætu fengið hámarks tengingu á hverjum tíma. Míla spyrði hvort að það væri vilji markaðsaðila.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS hér í kafla 10 að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir miðlægan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Míla vísaði til í málsgreinar 1743 í frumdrögunum, þar sem fram kæmi að PFS teldi nauðsynlegt að leggja verðkvöð á bitastraumsþjónustu Mílu sem veitt væri yfir ljósleiðara í ljósi stöðu Mílu á þessum markaði og styrks Símasamstæðunnar í heild í fjarskiptum hér á landi. Auk þess væri ljósleiðaravæðing Mílu komin vel á veg og því teldi PFS ekki lengur vera forsendur fyrir því að halda þessari þjónustu utan verðkvaða.

Að mati Mílu hefði PFS ekki metið stöðuna rétt. Með þessari greiningu væri verið að gera uppbyggingu Mílu á óhagkvæmari svæðum ómögulega þannig að uppbygging fyrirtækisins myndi hægja verulega á sér og jafnvel stoppa. Hér væri þannig verið að refsa Mílu fyrir að sinna fámennum svæðum á sama tíma og staða íslenska fjarskiptamarkaðarins væri einstök á heimsvísu, þ.e. 2 heimtaugakerfi næðu nú þegar til um 80% heimila og fyrirtækja og stefndi í 90% á árinu 2021. Munurinn væri samt sá að Míla keppti við aðila með koparkerfi á um 50% af neti sínu á meðan samkeppnisaðilar réðu yfir ljósleiðaranetum til um 80-90% markaðarins. Míla teldi augljóst að PFS yrði að taka tillit til þessa munar því annars stefndi í að Míla yrði með mjög lága markaðshlutdeild á samkeppnissvæðum og verulegar fjárfestingar Mílu á þeim svæðum myndu standa ónotaðar um ókomna tíð.

Ef litið væri sérstaklega til bitastraumsþjónustunnar þá væri staðan sú að á markaðsbrestssvæðum, þar sem ríkið hefði styrkt lagningu ljósleiðara, þá hefðu sveitarfélög óskað eftir því að Míla veitti þjónustu á netunum. Vegna samfélagslegrar ábyrgðar hefði Míla

þannig byggt upp bitastraumsþjónustu á svæðum þar sem engin hagnaðarvon væri fyrir félagið. Með þessari ákvörðun PFS væri ljóst að Míla myndi ekki geta haldið þessari uppbyggingu áfram og myndi í raun draga til baka þjónustu sína af þessum svæðum.

Afstaða PFS
Vísað er í svör PFS í kafla 10 hér að framan. PFS hefur endurskoðað afstöðu sína varðandi kvöð um kostnaðargreind verð fyrir miðlægan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu. PFS leggur þess í stað kvöð á Símasamstæðuna um að samstæðan standist efnahagslegt hermipróf (ERT) í samræmi við tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða.

Hvað varðar markaðsráðandi stöðu Mílu þá vísar PFS í umfjöllun í kafla 9 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og sama kafla hér að framan.

Míla vísaði til málsgreinar 1752 í frumdrögunum, hvað varðaði einingafjölda við útreikninga á verði og benti á að það þyrfti að vera eitthvert svigrúm til staðar, sérstaklega ef það væri stöðug fækkun eða fjölgun þeirra. Kostnaður væri samt sem áður til staðar og breyttist ekki hlutfallslega með breytingu á magni. Einnig yrði að vera hægt að taka tillit til þess að xDSL væri að detta út þar sem GPON væri og þá væri kannski tímabundið verið að reka tvöfalt kerfi.

Afstaða PFS
PFS mun skoða hvert tilfelli fyrir sig hvað þetta varðar en hyggst miða við að meginreglan verði sú að miðað sé við þann fjölda sem var í rekstri á því ári sem verið er að greina. PFS hyggst kveða á um að heimilt verði að taka tillit til þróunar á einingafjölda við útreikninga á verði en þó háð samþykki PFS hverju sinni.

Míla vísaði til málsgreinar 1754 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um tíðni kostnaðargreininga og mótmælti að stofnunin sæi sér ekki fært að endurskoða kostnaðargreiningu árlega eins og eðlilegt væri. Gríðarlegar breytingar væru á markaði um þessar mundir og gæti slíkt haft veruleg áhrif á tekjur Mílu. Bið í mörg ár eftir leiðréttingu væri ekki ásættanleg á sama tíma og PFS setti slíkar byrgðar á Mílu að augljóst væri að fyrirtækið myndi tapa mun fleiri tengingum en þau 3-4% á ári sem nú væri.

Afstaða PFS
Í núverandi markaðsgreiningu var gert ráð fyrir árlegri endurskoðun á gjaldskrá. Það hefur komið í ljós að það að endurskoða allar kostnaðargreiningar á hverju ári, auk þess að fara yfir tilfallandi greiningar frá Mílu vegna einstaka mála, hefur ekki gengið eftir. Þá hefur ESA gert athugasemdir við þetta fyrirkomulag þar sem það þykir ekki skapa nægan fyrirsjáanleika fyrir markaðsaðila ef stöðugt er verið að breyta verðum. PFS hyggst hins vegar ekki í raun fækka endurskoðunum miðað við það sem hefur tíðkast heldur frekar aðlaga áætlunina að raunveruleikanum.

Míla vísaði til málsgreinar 1755 í frumdrögunum, og vísaði þar til málsgreinar 1456, en þar hefði Míla óskað eftir skýringum á því hvernig 2% hagræðingarkrafan væri fengin.

Afstaða PFS
Miðað er við sama hlutfall í hagræðingarkröfu og notað er þegar „tilt“ er ákvarðað við útreikninga á árgjaldi. Við ákvörðun á „tilt“ hefur verið horft til þróunar á verði búnaðar.

11.6.6 Kvöð um kostnaðarbókhald

Engar athugasemdir bárust við þennan kafla.