



**Drög að álagningu kvaða á aðila með umtalsverðan
markaðsstyrk á heildsölumörkuðum fyrir staðaraðgang með
fasttengingu og miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir
fjöldaframleiddar vörur**

(Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)

29. nóvember 2023

Efnisyfirlit

7	SAMKEPPNISVANDAMÁL, HREIN HEILDSÖLUFYRIRTÆKI OG ALMENNT UM ÁLAGNINGU KVAÐA	3
7.1	ALMENNT UM KVAÐIR	3
7.2	ÁLAGNING KVAÐA SAMKVÆMT FJARSKIPTALÖGUM OG REGLUGERÐ UM MARKAÐSGREININGAR	5
7.3	ÁKVÖRÐUN UM HVORT MÍLA, LJÓSLEIÐARINN, TENGIR OG AUSTURLJÓS UPPFYLLI LAGASKILYRÐI TIL AÐ TELJAST HREIN HEILDSÖLUFYRIRTÆKI	9
7.3.1	<i>Almennt um ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga um hrein heildsölufyrirtæki</i>	<i>9</i>
7.3.2	<i>Ákvörðun um hvort Míla teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki</i>	<i>12</i>
7.3.3	<i>Ákvörðun um hvort Ljósleiðarinn teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki</i>	<i>14</i>
7.3.4	<i>Ákvörðun um hvort Tengir teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki</i>	<i>15</i>
7.3.5	<i>Ákvörðun um hvort Austurljós teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki ..</i>	<i>15</i>
7.4	GILDANDI KVAÐIR Á MÍLU SAMKVÆMT BRÁÐABIRGÐAÁKVÖRÐUN FST NR. 9/2023	15
7.5	SAMKEPPNISVANDAMÁL Á VIÐKOMANDI MÖRKUÐUM	19
7.5.1	<i>Almennt um samkeppnisvandamál</i>	<i>19</i>
7.5.2	<i>Samkeppnisvandamál á markaði 3a</i>	<i>22</i>
7.5.3	<i>Samkeppnisvandamál á markaði 3b</i>	<i>46</i>
7.6	MAT Á ÁHRIFUM GILDANDI KVAÐA Á MÍLU	77
8	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU MARKAÐI 3A	80
8.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM	80
8.2	MAT Á NAUÐSYN ÁLAGNINGAR KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3A OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR PEIM	81
8.2.1	<i>Almennt</i>	<i>81</i>
8.2.2	<i>Sátt Mílu og SE frá 15. september 2022</i>	<i>89</i>
8.3	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3A	93
8.3.1	<i>Almennt</i>	<i>93</i>
8.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	<i>94</i>
8.3.3	<i>Kvöð um jafnræði á Mílu á markaði 3a</i>	<i>121</i>
8.3.4	<i>Kvöð um eftirlit með gjaldskrá</i>	<i>128</i>
9	ÁLAGNING KVAÐA Á Á TENGIR Á MARKAÐI 3A	139
9.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM	139
9.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á TENGIR Á MARKAÐI 3A	139
9.3	ÁLAGNING KVAÐA Á TENGIR Á MARKAÐI 3A	144
9.3.1	<i>Almennt</i>	<i>144</i>
9.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	<i>145</i>
9.3.3	<i>Kvöð um jafnræði á Tengir á markaði 3a</i>	<i>154</i>
9.3.4	<i>Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu</i>	<i>157</i>
10	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3A	160
10.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM	160
10.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Í SVEITARFÉLAGINU ÖLFUSI Á MARKAÐI 3A	160
10.3	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3A	165
10.3.1	<i>Almennt</i>	<i>165</i>
10.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	<i>166</i>
10.3.3	<i>Kvöð um jafnræði á Ljósleiðarann á markaði 3a</i>	<i>173</i>
10.3.4	<i>Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu</i>	<i>176</i>

11	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3B	178
11.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	178
11.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3B	179
11.3	ÁLAGNING KVAÐA Á MÍLU Á MARKAÐI 3B	185
11.3.1	<i>Almennt</i>	185
11.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	185
11.3.3	<i>Kvöð um jafnræði.....</i>	191
11.3.4	<i>Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu</i>	198
12	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3B	201
12.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	201
12.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Í SVEITARFÉLAGINU ÖLFUSI Á MARKAÐI 3A	201
12.3	ÁLAGNING KVAÐA Á LJÓSLEIÐARANN Á MARKAÐI 3B	205
12.3.1	<i>Almennt</i>	205
12.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	205
12.3.3	<i>Kvöð um jafnræði.....</i>	209
12.3.4	<i>Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu</i>	210
13	ÁLAGNING KVAÐA Á AUSTURLJÓS Á MARKAÐI 3B	213
13.1	ALMENNT UM ÚTNEFNINGU FJARSKIPTAFYRIRTÆKJA MEÐ UMTALSVERÐAN MARKAÐSSTYRK Á TILTEKNUM LANDFRÆÐILEGUM MÖRKUÐUM.....	213
13.2	MAT Á NAUÐSYN OG RÖKSTUÐNINGUR FYRIR ÁLAGNINGU KVAÐA Á AUSTURLJÓS Á MARKAÐI 3B.....	213
13.3	ÁLAGNING KVAÐA Á AUSTURLJÓS Á MARKAÐI 3B.....	217
13.3.1	<i>Almennt</i>	217
13.3.2	<i>Kvöð um að veita aðgang</i>	217
13.3.3	<i>Kvöð um jafnræði.....</i>	219
14	GILDISTAKA OG NIÐURFELLING KVAÐA	221

7 Samkeppnisvandamál, hrein heildsölufyrirtæki og almennt um álagningu kvaða

7.1 Almennt um kvaðir

2091. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk og bæta þannig hag neytenda. Enn fremur beri að horfa til þess hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi við mótun kvaða, þar sem virk samkeppni ríkir ekki.

2092. Í 1. mgr. 1. gr. framangreindrar reglugerðar segir að markmið reglugerðarinnar sé að auka gagnsæi og samræmi við framkvæmd markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem m.a. er ætlað að stuðla að því að skapa og viðhalda virku samkeppnisumhverfi í fjarskiptum hér á landi og stuðla að útbreiðslu háhraðaneta, fyrst og fremst ljósleiðara og háhraða farneta á markaðsforsendum þar sem það er unnt, neytendum til hagsbóta.

2093. Í 4. mgr. sömu greinar segir að búa skuli til samkeppnishvata og viðhafa samnýtingu á innviðum til að stuðla að hagkvæmri uppbyggingu háhraðaneta, með það fyrir augum að styðja við nýsköpun í þjónustu sem veitt er um fjarskiptanet, þ.m.t. um internetið. Efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja á kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2094. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi mörkuðum og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi mörkuðum. Þá þarf að ákvarða hvort fjarskiptafyrirtæki þau sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum uppfylli lagaskilyrði til að teljast hrein heildsölufyrirtæki og loks að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla.

2095. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða í markaðsgreiningum sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að ákvarða hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða á grundvelli markaðsgreininga skal gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata en stuðli að því að ný net og þjónusta hamli ekki virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2096. Eins og fram kemur í 3. mgr. 2. gr. framangreindrar reglugerðar skal markaðsgreining vera grundvöllur ákvörðunar um hvort FST skuli leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

2097. Í 3. mgr. sömu greinar er kveðið á um að ef samkeppni telst virk á viðkomandi smásölumarkaði og/eða á tilteknum landfræðilegum hluta hans, án kvaða á tengdum heildsölumarkaði, skal ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki á þeim smásölumarkaði, né á tengdum heildsölumörkuðum og ekki viðhalda kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

2098. Í 4. mgr. segir hins vegar að ef virk samkeppni ríki ekki á viðkomandi smásölumarkaði, og/eða tilteknum hluta hans, né á viðkomandi heildsölumarkaði, skal útnefna fyrirtæki, eitt eða fleiri, með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða hluta hans. Sé þörf á kvöðum skal fyrst og fremst leggja þær á heildsölustigi, og aðeins í þröngum undantekningartilvikum á smásölustigi. Þegar þannig háttar má leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð þessari eða viðhalda eða breyta kvöðum sem þegar hafa verið lagðar á.

2099. Í skýrslu¹ Samtaka evrópskra fjarskiptaeftirlitsstofnanna (ERG)² um kvaðir er lögð áhersla á að byggð verði upp samkeppni í gerð fjarskiptavirkja og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Í þessu sambandi þarf 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 eru og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim. Auk fyrrgreindrar skýrslu ERG um kvaðir almennt, þá hefur FST einnig til hliðsjónar skjal um sameiginlega afstöðu BEREC um kvaðir á heildsölumarkaði fyrir netaðgang á fastaneti sem gefið var út árið 2012.³ Ennfremur tekur FST tillit til tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnetum, dags. 20. september 2010,⁴ og tilmæla framkvæmdastjórnarinnar nr. 2013/466/ESB um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum.⁵

2100. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sitt í stigvaxandi skrefum.

¹ ERG (06) 33, Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework - Final Version May 2006.

² Nú BEREC; Body of European Regulators for Electronic Communication.

³ BEREC Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 127.

⁴ COMMISSION RECOMMENDATION of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (Text with EEA relevance) (2010/572/EU).

⁵ COMMISSION RECOMMENDATION of 11.9.2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment (2013/466/EU).

2101. Við ákvörðun um hvaða kvaðir eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði er mikilvægt að íhuga þá stöðu sem væri uppi ef ekki væru álagðar kvaðir á fyrirtæki á viðkomandi markaði og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2102. Í kafla 7.2 hér að neðan er að finna almenna umfjöllun um álagningu kvaða samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta.

2103. Í kafla 7.3 verður ákvarðað hvort Míla, Ljósleiðarinn og Tengir uppfylli ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hrein heildsölufyrirtæki (e. Wholesale-only operator), en ef svo er hefur FST úr færri mögulegum kvöðum að velja en ella.

2104. Í kafla 7.4 gefur að líta samantekt um gildandi kvaðir á Mílu samkvæmt bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023, dags. 15. september 2023.

2105. Í kafla 7.5 er að finna greiningu á samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b.

2106. Í kafla 7.6 er umfjöllun um áhrif gildandi kvaða á Mílu og hvaða áhrif þær hafa haft.

2107. Í köflum 8-10 verða kvaðir á Mílu, Tengir og Ljósleiðarann á markaði 3a útfærðar á þeim svæðum þar sem framangreind fyrirtæki eru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk og grein gerð fyrir nauðsyn á þeim og þær rökstuddar. Í köflum 11-13 verða kvaðir á Mílu, Ljósleiðarann og Austurljós útfærðar á markaði 3b á þeim svæðum þar sem framangreind fyrirtæki eru útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk og grein gerð fyrir nauðsyn á þeim og þær rökstuddar.

7.2 Álagning kvaða samkvæmt fjarskiptalögum og reglugerð um markaðsgreiningar

2108. Í 1. mgr. 44. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 kemur fram að FST skal með hliðsjón af 43. gr. laganna greina viðkomandi markaði með hliðsjón af skuldbindingum samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið. Þegar við á skal gera greininguna í samstarfi við SE. Greining skuli leiða í ljós hvort aðstæður á viðkomandi markaði réttlæti að kvaðir verði lagðar á. Við greiningu skal taka ýtrasta tillit til viðmiðunarreglna Eftirlitsstofnunar EFTA um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk.

2109. Í 2. mgr. sömu greinar segir að aðstæður á markaði geti talist réttlæta að lagðar séu á kvaðir samkvæmt IX. kafla fjarskiptalaga ef öll eftirfarandi viðmið eru uppfyllt:

- a. miklar og varanlegar kerfislægar aðgangshindranir, eða aðgangshindranir í lögum og reglugerðum, eru til staðar.
- b. markaðsgerðin stefnir ekki í átt að virkri samkeppni innan þess tímaramma sem á við, með hliðsjón af stöðu samkeppni í grunnvirkjum og öðrum upptökum samkeppni sem liggja að baki aðgangshindrunum, og
- c. samkeppnislög ein og sér nægja ekki til að bregðast við þeim markaðsbresti sem auðkenndur hefur verið.

2110. Í 3. mgr. sömu greinar segir að þegar FST framkvæmir greiningu á markaði sem er að finna í tilmælum Eftirlitstofnunar EFTA um viðkomandi markaði skal líta svo á að ákvæði a-c liðar 2. mgr. hafi verið uppfyllt, nema FST komist að þeirri niðurstöðu að eitt eða fleiri af þessum viðmiðum séu ekki uppfyllt við viðkomandi landsbundnar aðstæður.

2111. Í 4. mgr. sömu greinar kemur fram að við framkvæmd markaðsgreininga skal FST með framsýnum hætti leggja mat á það hvernig þróun viðkomandi markaða yrði ef ekki væru til staðar kvaðir samkvæmt þessum kafla og taka tillit til eftirfarandi þátta:

- a. markaðsþróunar sem hefur áhrif á líkur þess að viðkomandi markaður stefni í átt að virkri samkeppni,
- b. alls samkeppnislegs aðhalds á viðkomandi heildsölu- og smásölustigi,
- c. annarra reglna eða ráðstafana sem hafa áhrif á viðkomandi markað eða tengdan smásölumarkað, og
- d. kvaða sem komið er á á öðrum viðkomandi mörkuðum eða tengdum smásölumarkaði.

2112. Í 5. mgr. sömu greinar segir að leiði markaðsgreiningin á grundvelli 1.-4. mgr. í ljós að skilyrði á viðkomandi markaði réttlæti ekki álagningu kvaða eða skilyrði skv. 6. mgr. eru ekki fyrir hendi, skal hvorki leggja á né viðhalda kvöðum á grundvelli 46. gr. fjarskiptalaga. Hafi kvaðir verið lagðar á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði sem ekki á lengur við ber að fella þær úr gildi.

2113. Í 6. mgr. sömu greinar segir hins vegar að telji FST á grundvelli markaðsgreiningar sem framkvæmd er í samræmi við 1.-4. mgr. að álagning kvaða sé réttlætanleg, skuli stofnunin auðkenna fyrirtæki sem hvert um sig eða í sameiningu hafa umtalsverðan markaðsstyrk, sbr. 45. gr. fjarskiptalaga, og leggja á, viðhalda eða breyta viðeigandi kvöðum í samræmi við 46. gr. fjarskiptalaga, ef stofnunin telur að án kvaða muni útkoman fyrir endanotanda ekki hafa í för með sér skilvirka samkeppni.

2114. Í 46. gr. fjarskiptalaga er fjallað um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í 1. mgr. segir að FST sé heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki í samræmi við ákvæði IX. kafla laganna. Í 2. mgr. segir að ef fjarskiptafyrirtæki telst, í kjölfar markaðsgreiningar, hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði skal FST leggja á kvaðir skv. 47.-52. gr., 55. og 59. gr. eftir því sem við á.

2115. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2116. Í 2. málsl. 2. mgr. 46. gr. laganna segir svo að velja skal þá aðferð sem valdi minnstri röskun til að fást við vandamál sem auðkennd eru í markaðsgreiningu.

2117. Í 5. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga segir að kvaðir sem FST leggur á samkvæmt greininni skuli vera:

- a. í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu,
- b. hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem það er hægt, af kostnaði og ávinningi,
- c. réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, og
- d. lagðar á að viðhöfðu samráði í samræmi við 24. og 28. gr. laga um Fjarskiptastofu nr. 75/2021.

2118. Í 29. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er að finna almenna umfjöllun um kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Þar segir:

„Fjarskiptastofu er heimilt að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki í samræmi við IX. kafla fjarskiptalaga og samkvæmt þessum kafla reglugerðarinnar. Kvaðir geta verið nauðsynlegar við ákveðnar aðstæður til að tryggja þróun samkeppnismarkaðar, þar sem þær stuðla að uppbyggingu og nýtingu á háhraðanetum og þjónustu um þau, og hámarka ávinning endanotenda. Fjarskiptastofa getur ákveðið að leggja á kvaðir á grundvelli markaðsgreiningar en áfangaskipt álagningu og útfærslu hennar með nýrri stjórnvaldsákvörðun, enda sé viðhaft samráð við hagsmunaaðila og ESA og önnur fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld á EES-svæðinu, á báðum eða öllum stigum.

Við mat á heildsölukvöðum, til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál á smásölustigi, skal Fjarskiptastofa taka tillit til þess að fleiri en einn heildsölumarkaður getur veitt heildsöluaðföng fyrir tiltekinn smásölumarkað og að tiltekinn heildsölumarkaður getur veitt fleiri en einum smásölumarkaði heildsöluaðgang. Þá getur samkeppni á tilteknum markaði verið undir áhrifum af mörkuðum sem eru samliggjandi en ekki í lóðréttu sambandi, sbr. milli tiltekinna fastanets- og farnetsmarkaða. Fjarskiptastofa skal framkvæma slíkt mat fyrir hvern einstakan heildsölumarkað sem tekinn er til greiningar og skoða fyrst kvaðir um aðgang að mannvirkjum, þar sem slík úrræði stuðla almennt að sjálfbærari samkeppni, þ.e. í fjarskiptainnviðum, á undan kvöðum ofar í virðiskeðjunni, þ.e. þjónustusamkeppni. Dugi það ekki til ber að greina þann heildsölumarkað eða þá heildsölumarkaði sem best eru til þess fallnir að takast á við þau samkeppnisvandamál sem greind eru á smásölustiginu.

Þegar tiltekin kvöð er tekin til skoðunar skal Fjarskiptastofa meta hagkvæmni hennar og framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu hennar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli á smásölustiginu og skapa samkeppnisumhverfi sem byggist á aðgreiningu og tæknilegu hlutleysi. Fjarskiptastofa skal meta afleiðingar þess að beita tiltekinni kvöð sem kann aðeins að vera framkvæmanleg gagnvart tiltekinni nethögun, sem gæti mögulega hamlað útbreiðslu háhraðaneta, endanotendum til tjóns.

Með fyrirvara um regluna um tæknilegt hlutleysi, skal Fjarskiptastofa meta hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum, og þar sem unnt er, áður en fjarskiptanet eru byggð upp, til að stuðla að þróun sveigjanlegrar

fjarskiptanetstillhögunar, sem gæti að lokum dregið úr nauðsyn þess að beita flóknum og viðamiklum kvöðum á síðari stigum.

Áður en Fjarskiptastofa ákveður hvort leggja eigi frekari íþyngjandi kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, ber stofnuninni að ganga úr skugga um hvort raunverulega sé skortur á virkri samkeppni á viðkomandi smásölumarkaði eða hluta hans, m.a. að teknu tilliti til tilvistar mögulegra viðskiptasamninga eða annarra aðstæðna á heildsölumarkaði, þ.m.t. annars konar kvaða sem stofnunin hefur lagt á eða löggjöf sem þegar er í gildi, eins og t.d. almennar aðgangsskyldur að eignum, sem ekki er unnt eða mjög kostnaðarsamt að endurgera og lagðar hafa verið á með stoð í lögum nr. 125/2019, um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta. Slíkt mat, sem miðar að því að tryggja að aðeins viðeigandi kvaðir sem nauðsynlegar eru til að takast á við greind samkeppnisvandamál séu lagðar á, kemur ekki í veg fyrir að Fjarskiptastofa komist að þeirri niðurstöðu að blanda slíkra úrræða, í samræmi við meðalhófsreglu, sé minnst íþyngjandi úrræðið til að takast á við hin greindu samkeppnisvandamál.

Fjarskiptastofa skal leitast við að einfalda úrfærslu kvaða þar sem hægt er og gera þær fyrirsjáanlegar.,,

2119. Í 30. gr. reglugerðarinnar er fjallað um meginreglur við álagningu kvaða. Þar segir:

„Ef fjarskiptafyrirtæki telst, í kjölfar markaðsgreiningar, hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði skal Fjarskiptastofa leggja á það kvaðir skv. 47.-52. gr. 55. gr. og 59. gr. fjarskiptalaga og skv. ákvæðum þessa kafla reglugerðarinnar, eins og við á, í þeim tilgangi að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Leggja skal áherslu á meðalhóf við beitingu úrræðanna og skal Fjarskiptastofa velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til að fást við tilgreint vandamál samkvæmt markaðsgreiningu.

Ef umtalsverður markaðsstyrkur fjarskiptafyrirtækis á tilteknum markaði er talinn valda umtalsverðum markaðsstyrk á tengdum markaði, þ.e. yfirfærslu á markaðsstyrk, skv. 2. mgr. 45. gr. fjarskiptalaga, má aðeins leggja á kvaðir um gagnsæi, jafnræði, aðskilið bókhald og eftirlit með gjaldskrá á hinum síðarnefnda tengda markaði, en aðeins kvaðir um jafnræði og sanngjarna og réttláta verðlagningu ef um hreint heildsölufyrirtæki er að ræða, sbr. 44. gr. reglugerðarinnar, sbr. 59. gr. fjarskiptalaga.

Ef Fjarskiptastofa hefur í hyggju, í undantekningartilvikum, að leggja aðrar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk varðandi aðgang eða samtengingu en þær sem settar eru fram í 47.-52. gr., 55. gr. og 59. gr. fjarskiptalaga, skal stofnunin leita samþykkis ESA í samræmi við 28. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, og skuldbindingar samkvæmt EES-samningnum.

Kvaðir sem lagðar eru á samkvæmt 46. gr. fjarskiptalaga skulu í hverju tilviki meðal annars vera:

- a. í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það,
- b. gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

- c. í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu,
- d. réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,
- e. hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem hægt er, af kostnaði og ávinningi, og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná tilætluðum árangri. Við mat á meðalhófi kvaða skal taka tillit til mismunandi samkeppnisskilyrða sem kunna að vera fyrir hendi á mismunandi landfræðilegum svæðum, einkum með hliðsjón af gagnagrunni Fjarskiptastofu fyrir almenn fjarskiptanet, sbr. 10. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021,
- f. taka, eftir því sem við á, tillit til millilandaeftirspurnar,
- g. lagðar á að viðhöfðu samráði samkvæmt 24. og 28. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.

Við álagningu heildsölukvaða skal áhersla lögð á eflingu samkeppni í gerð fjarskiptaneta þar sem það er vænlegt. Þegar slík samkeppni er ekki talin vænleg, t.d. vegna verulegra og stöðugra aðgangshindrana, skal tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum á heildsölustigi og hvetja þannig til þjónustusamkeppni en jafnframt skal tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru, ef heimilt er til þess að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá, og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.

Séu samkeppnisaðstæður breytilegar milli landsvæða, en þó ekki nægilega breytilegar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, er Fjarskiptastofu heimilt að beita mismunandi kvöðum eftir landsvæðum, og þá vægari kvöðum þar sem meiri samkeppni ríkir.“

7.3 Ákvörðun um hvort Míla, Ljósleiðarinn, Tengir og Austurljós uppfylli lagaskilyrði til að teljast hrein heildsölufyrirtæki

7.3.1 Almennt um ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga um hrein heildsölufyrirtæki

2120. Í 59. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022 er að finna ákvæði um hrein heildsölufyrirtæki, en ef fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk telst uppfylla skilyrði þeirra laga hefur FST takmarkaðri valkosti varðandi útfærslu kvaða en ef félag uppfyllir ekki umrædd lagaskilyrði. Uppfylli slíkt félag lagaskilyrðin stendur FST aðeins til boða að leggja á kvaðir um aðgang, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Hljóðar ákvæðið svo:

„Ef Fjarskiptastofa útnefnir fjarskiptafyrirtæki sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og það starfar ekki á neinum smásölumarkaði fjarskiptabjónustu skal stofnunin taka til athugunar hvort fyrirtækið hafi eftirfarandi einkenni:

- a. öll fyrirtæki og rekstrareiningar innan fyrirtækisins, öll fyrirtæki sem eru undir stjórn en ekki nauðsynlega að öllu leyti í eigu sama endanlega eiganda, og hluthafar sem geta beitt stjórnunarvaldi yfir fyrirtækinu, hafi aðeins starfsemi, nú og fyrirhugaða í framtíðinni, á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptabjónustu og hafi því ekki starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptabjónustu sem veitt er endanotendum, og
- b. fyrirtækið er ekki bundið til að stunda viðskipti við eitt aðskilið fyrirtæki, sem starfar á fráliggjandi markaði og er virkt á smásölumarkaði fyrir fjarskiptabjónustu sem veitt er endanotendum, vegna einkaréttarsamnings eða samnings sem í reynd jafngildir einkaréttarsamningi.

Komist Fjarskiptastofa að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. séu uppfyllt getur stofnunin aðeins lagt á fyrirtækið kvaðir skv. 48. gr. og 50. gr. og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

Fjarskiptastofa skal endurskoða kvaðir sem lagðar eru á fyrirtæki í samræmi við ákvæði þetta hvenær sem er ef stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. séu ekki lengur uppfyllt. Viðkomandi fyrirtæki skulu, án ástæðulausrar tafar, tilkynna Fjarskiptastofu um allar breytingar á aðstæðum sem tengjast skilyrðum skv. 1. mgr.

Fjarskiptastofa skal einnig endurskoða skyldur sem lagðar eru á fyrirtæki í samræmi við ákvæði þetta ef stofnunin kemst að þeirri niðurstöðu, á grundvelli upplýsinga um skilmála og skilyrði sem fyrirtækið býður viðskiptavinum sínum á fráliggjandi mörkuðum, að samkeppnisvandamál séu til staðar eða séu líkleg til að koma upp og skaða endanotendur og þörf geti verið á að leggja á kvaðir um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, aðgang að mannvirkjum eða eftirlit með gjaldskrá eða gera breytingar á kvöðum sem lagðar hafa verið á í samræmi við 2. mgr.“

2121. Í 44. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er að finna ákvæði um kvaðir á hrein heildsölufyrirtæki, sem er að mestu leyti samhljóða framangreindu ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga, en felur þó í sér nánari útfærslu á ofangreindu lagaákvæði. Hljóðar ákvæði 1. mgr. 44. gr. reglugerðarinnar svo (helstu viðbætur eru feitletraðar):

„Ef Fjarskiptastofa útnefnir fjarskiptafyrirtæki sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, sem starfar eingöngu á heildsölumarkaði, **að því tilskildu að heildsölulífkanið sé ósvikið og engir hvatar séu til staðar til að mismuna fjarskiptafyrirtækjum sem veita fjarskiptabjónustu í smásölu**, skal stofnunin taka til athugunar hvort fyrirtækið hafi eftirfarandi einkenni:

- a. öll fyrirtæki og rekstrareiningar innan fyrirtækisins, öll fyrirtæki sem eru undir stjórn en ekki nauðsynlega að öllu leyti í eigu sama aðila, og hluthafar sem geta beitt stjórnunarvaldi yfir fyrirtækinu, hafi aðeins starfsemi, nú og

fyrirhugaða í framtíðinni, á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu og hafi því ekki starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu sem veitt er endanotendum **innan EES-svæðisins**, og

- b. fyrirtækið er ekki bundið til að stunda viðskipti við eitt aðskilið fyrirtæki, sem starfar á frálíggjandi markaði og er virkt á smásölumarkaði fyrir fjarskiptapjónustu sem veitt er endanotendum, vegna einkaréttarsamnings eða samnings sem í reynd jafngildir einkaréttarsamningi.“

2122. Framangreindar viðbætur í reglugerðarákvæðinu fela í sér nánari útfærslu á 80. gr. Kóðans frá 2018 og aðfararorðum hans, en fjarskiptalögum nr. 70/2022 var ætlað að innleiða hann í íslenskan rétt.⁶

2123. Að ofangreindu virtu er ljóst að til þess að viðkomandi fjarskiptafyrirtæki teljist uppfylla lagaskilyrði til þess að teljast hreint fjarskiptafyrirtæki samkvæmt ofangreindu ákvæði, þurfa bæði skilyrði a (eigendaskilyrðið) og b (háttsemisskilyrðið) í 1. mgr. að vera uppfyllt.

2124. Í greinargerð með 59. gr. lagafrumvarpi því sem varð að ofangreindum fjarskiptalögum er ekki vikið mörgum orðum að umræddu ákvæði, en þar kemur m.a. fram að ákvæðið sé nýmæli varðandi fyrirtæki sem starfa eingöngu á heildsölumarkaði og að það byggist á 80. gr. Kóðans. Þá kemur fram að ef fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk starfi eingöngu á heildsölumarkaði og *hafi engin tengsl eða sérsamninga við smásölufyrirtæki* geti FST að öllu jöfnu aðeins lagt á það kvaðir um aðgang að netum og þjónustu, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

2125. FST telur að sú tilvitnun í greinargerðinni til þess að viðkomandi heildsölufyrirtæki hafi ekki nein tengsl eða sérsamninga við smásölufyrirtæki sé fremur sérkennileg í ljósi skýrs orðalags 59. gr. fjarskiptalaga og ofangreindrar umfjöllunar um sambærilegt ákvæði í Kóðanum og aðfararorðum hans, sem til stóð að innleiða með framangreindu lagaákvæði og

⁶ A-liður 1. mgr. 80. gr. Kóðans hljóðar svo: “All companies and business units within the undertaking, all companies that are controlled but not necessarily wholly owned by the same ultimate owner, and any shareholder capable of exercising control over the undertaking, only have activities, current and planned for the future, in wholesale markets for electronic communications service and therefore do not have activities in any retail market for electronic communications services **provided to end-users in the Union.**” (Leturbreyting FST). Í 208. mgr. aðfararorða Kóðans er fjallað um hrein heildsölufyrirtæki og þar segir: „Network owners whose business model is limited to the provision of wholesale services to others, can be beneficial to the creation of a thriving wholesale market with positive effects on retail competition downstream. Furthermore, their business model can be attractive to potential financial investors in less volatile infrastructure assets and with longer term perspectives on deployment of very high-capacity networks. Nevertheless, the presence of a wholesale-only undertakings does not necessarily lead to effectively competitive retail markets, and wholesale-only undertakings can be designated as having significant market power in particular product and geographic markets. Certain competition risks arising from the behaviour of undertakings following wholesale-only business models might be lower than for vertically integrated undertakings, provided the wholesale-only model is genuine and no incentives to discriminate between downstream providers exist. The regulatory response should therefore be commensurately less intrusive but should preserve in particular the possibility to introduce obligations in relation to fair and reasonable pricing. On the other hand, national regulatory authorities should be able to intervene if competition problems have arisen to the detriment of end-users. An undertaking active on a wholesale market that supplies retail services solely to business users larger than small and medium-sized enterprises should be regarded as a wholesale-only undertaking.” (Leturbreyting FST)

að því sé eðlilegra að líta til orðalags lagaákvæðisins sjálfs, sem og til anda ákvæðisins í Kóðanum og skýringa í aðfararorðum hans.

7.3.2 Ákvörðun um hvort Míla teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki

2126. Kemur fyrst til skoðunar hvort Míla uppfylli ákvæði a-liðar umrædds ákvæðis, þ.e. eigendaskilyrðið. Í ákvæðinu kemur fram að til að uppfylla umrætt skilyrði megi viðkomandi félag, og öll fyrirtæki sem eru undir stjórn en ekki nauðsynlega að öllu leyti í eigu sama endanlega eiganda, aðeins starfa á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu og því má hvorki viðkomandi félag né eigandi þess hafa starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu sem veitt er endanotendum. Ekki er þarna sérstaklega fjallað um það hvort slík smásölustarfsemi sé einskorðuð við Ísland eða allt EES-svæðið.

2127. Á þessu er hins vegar tekið í a-lið 1. mgr. 44. gr. framangreindrar reglugerðar og skýrt tekið fram að smásölustarfsemin eigi við um allt EES-svæðið. Reglugerðin felur í sér gild stjórnvaldsfyrirmæli sem FST verður að fylgja. Umrætt reglugerðarákvæði hefur eins og áður segir að geyma nánari útfærslu á umræddu lagaákvæði, þar sem m.a. er horft til þess að umrætt ákvæði 80. gr. Kóðans er skýrt hvað það varðar að viðkomandi fyrirtæki eða ráðandi eigandi þess megi ekki stunda smásölustarfsemi á sviði fjarskipta innan Evrópusambandsins.

2128. Í 30. gr. reglugerðarinnar er auk þess fjallað um meginreglur við álagningu kvaða. Í c-lið 4. mgr. ákvæðisins er kveðið á um að kvaðir sem lagðar eru á samkvæmt 46. gr. fjarskiptalaga skuli vera í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu.

2129. Míla er í 90% eigu Ardian France SA,⁷ sem einnig á 100% hlut í spænska fjarskiptafyrirtækinu Adamo, sem m.a. starfar á smásölumarkaði á Spáni. Í svarbréfi Mílu til FST, dags. 7. mars 2023, við fyrirspurn FST, kom fram um þetta á bls. 3:

„Ákvæði a-liðar 1. mgr. 59. gr. vísar jafnframt til hluthafa sem geta beitt stjórnunarvaldi yfir fyrirtækinu, þ.e. að þeir, líkt og fyrirtækið og tengd fyrirtæki, hafi aðeins starfsemi, nú og fyrirhugaða í framtíðinni, á heildsölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu og hafi því ekki starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu sem veitt er endanotendum. Hvað þessa tilvísun til ráðandi hluthafa snertir er rétt að gera grein fyrir þýðingu þess að Míla er nú í eigu erlends aðila, Ardian France SA („Ardian“) sem, eins og FST er kunnugt um er franskt sjóðastýringarfyrirtæki með fjárfestingar víða í heiminum. Ardian er ekki með starfsemi á smásölumörkuðum fyrir fjarskiptapjónustu sem veitt er endanotendum. Hins vegar er Ardian með margvíslegar fjárfestingar í stýringu á fjölda markaða í hinum ýmsu löndum, þ.m.t. á fjarskiptamörkuðum utan Íslands. Er Ardian til að mynda hluthafi í fjarskiptafyrirtækjunum Adamo á Spáni og EWE í Þýskalandi. Starfa þessi fyrirtæki eins og stendur bæði á heildsölu- og smásölumörkuðum í framangreindum löndum, þ.e. á mörkuðum sem eru með öllu ótengdir fjarskiptamörkuðum á Íslandi. Áhugi og aðkoma Ardian á þessum félögum er eingöngu út frá sjónarmiði sjóðastýringar og er því um allt

⁷ Eignarhaldið er í gegnum félagið Sunstone IV hf.

annars konar áhrif hluthafa heldur en þegar horft er á hluthafasamband eins og t.d. í tilfelli þýska fjarskiptafyrirtækisins Deutsche Telecom AG og stýringu þess á dótturfélögum á fjarskiptamörkuðum víða í Evrópu. Mikilvægt er í þessu sambandi öllu að horfa til raunverulegra áhrifa, ólíkra hvata og aðkomu sem mismunandi hluthafar geta haft, þ.e. annars vegar sjóðastýringarfyrirtæki líkt og Ardian og hins vegar fjarskiptafyrirtæki.

Aukinheldur geta fjárfestingar Ardian á mörkuðum utan Íslands ekki haft áhrif hvað varðar mat á því hvort Míla teljist heildsölufyrirtæki á fjarskiptamarkaði á Íslandi. Ólíkt orðalagi lokamálsliðar a-liðar 1. mgr. 80. gr. Kóðans (tilskipun 2018/1972), þar sem vísað er til smásölumarkaða í aðildarríkjum Evrópusambandsins (e. „in the Union“), þá takmarkast ákvæði 59. gr. við Ísland og valdsvið og lögsaga Fjarskiptastofu takmarkast af umsjón með fjarskiptum innan lögsögu íslenska ríkisins. Hugsanleg eignartengsl og fjárfestingar erlends hluthafa Mílu í fyrirtækjum sem starfa á fjarskiptamörkuðum utan íslenskrar lögsögu eru því með öllu óviðkomandi mati á því hvort Míla geti talist heildsölufyrirtæki á Íslandi í skilningi 59. gr. fjarskiptalaga.

Með vísan til framangreinds er það álit Mílu að fyrirtækið uppfyllir fyrra skilyrði 59. gr. fjarskiptalaga.“

2130. Þegar ofangreint bréf Mílu var ritað hafði framangreind reglugerð ekki verið birt, en það var gert þann 23. maí 2023. Eins og að framan greinir er skýrt tekið fram í a-lið 1. mgr. 44. gr. framangreindrar reglugerðar að smásölustarfsemin eigi við um allt EES-svæðið. Reglugerðin felur í sér gild stjórnvaldsfyrirmæli sem FST verður að fylgja. Ennfremur kemur fram í framangreindum c-lið 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar að eitt af markmiðum álagningar kvaða sé að stuðla að uppbyggingu innri markaðar fyrir fjarskipti á EES-svæðinu. Ákvæði 80. gr. Kóðans, sem ákvæði 59. gr. fjarskiptalaga var ætlað að innleiða, kveður skýrt á um að ekki sé unnt að túlka ákvæðið þannig að það takmarkist við smásölubjónustu innan einstakra ríkja, heldur innan alls Evrópusambandsins. Ber því að túlka ákvæði 59. gr. á þann veg að um sé að ræða smásölubjónustu innan alls EES-svæðisins, en ekki bara á Íslandi. Hefði það verið vilji löggjafans að ganga gegn skýru orðalagi Kóðans hefði þurft að taka það skýrt fram í a-lið 1. mgr. 59. gr., en það var ekki gert.

2131. Fréttir bárust af því þann 27. nóvember 2023 að Ardian hafi gert kauptilboð allt hlutfé í Verne Global, sem meðal annars rekur gagnaver á Íslandi. Verne Global hf. er skráð fjarskiptafyrirtæki á Íslandi. Þó kauptilboð hafi verið samþykkt þurfa kaupin staðfestingu Samkeppniseftirlitsins. Af heimasíðu Verne Global að dæma virðist félagið endurselja fjarskiptatengingar til viðskiptavina í gagnaverabjónustu, m.a. á Íslandi. Mögulega er þá hægt að telja að Verne Global sé smásali fjarskiptabjónustu á innanlandsmarkaði, séu slíkar tengingar seldar til innlendra aðila.

2132. Þá fellst FST ekki á staðhæfingar Mílu þess efnis að eðli Ardian sem sjóðastýringarfyrirtæki eigi að hafa áhrif á niðurstöðuna. Slíkt hefði þurft að koma skýrt fram í lagaákvæðinu, en það er ekki gert.

2133. Að framangreindu virtu verður að líta svo á að viðkomandi fyrirtæki eða ráðandi eigandi þess megi ekki stunda smásölustarfsemi á sviði fjarskipta innan EES-svæðisins til að

uppfylla lagaskilyrði a-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heilðsölufyrirtæki og uppfyllir Míla því ekki framangreint skilyrði.

2134. Þar sem ljóst er að félag þurfi að uppfylla bæði skilyrði ákvæðisins til að teljast hreint heilðsölufyrirtæki, og að Míla uppfylli ekki skilyrði a-liðar, telur FST óþarft að skera úr um það hér hvort Míla uppfylli b-lið ákvæðisins.

2135. Að öllu ofangreindu virtu uppfyllir Míla ekki lagaskilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heilðsölufyrirtæki. Því takmarkar umrætt ákvæði ekki þá valkosti við álagningu kvaða sem FST getur gripið til gagnvart Mílu, en að sjálfsögðu þarf að gæta að þeim meginreglum sem grein er gerð fyrir í köflum 7.1 og 7.2 hér að framan. Í köflum 8 og 11 hér að neðan verða kvaðir á Mílu útfærðar á viðkomandi heilðsölumörkuðum.

7.3.3 Ákvörðun um hvort Ljósleiðarinn teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heilðsölufyrirtæki

2136. Almennt er aðgangsgjald Ljósleiðaraheimtauga Ljósleiðarans innheimt ásamt internetþjónustu af fjarskiptafyrirtækjunum sem kaupa þjónustuna af Ljósleiðaranum í heilðsölu. Í undantekningartilfellum (um 1% tenginga) innheimtir Ljósleiðarinn aðgangsgjaldið eitt og sér af endanotendum, en veitir þeim hins vegar enga fjarskiptaþjónustu á borð við internetþjónustu, talsímaþjónustu eða sjónvarpsþjónustu. Að mati FST teljast þessi viðskipti ekki til fjarskiptaþjónustu sem veitt er endanotendum í smásölu eins og vísað er til í a. lið 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga. FST telur því einsýnt að Ljósleiðarinn uppfylli eigendaskilyrði a-liðar 1. gr. 59. gr. fjarskiptalaga, enda stundar Ljósleiðarinn eða eigandi þess ekki starfsemi í smásölu á fjarskiptamörkuðum innan EES-svæðisins.

2137. Verður nú fjallað um hvort Ljósleiðarinn uppfylli b-lið ofangreinds ákvæðis. Í ákvörðun SE nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*, kemur fram að þau viðskipti Sýnar og Ljósleiðarans og þar með samruni málsins hefðu náð til yfirtöku á hluta reksturs í fyrirtæki Sýnar. Um var að ræða eignir og réttindi samkvæmt samningum sem fyrst og fremst tengdust stofnneti Sýnar sem Ljósleiðarinn tók yfir. Höfðu samrunaaðilar fært rök fyrir því í samrunaskrá að heilðsölusamningur Sýnar og Ljósleiðarans um margvíslega fjarskiptaþjónustu í kjölfar viðskiptanna hafi verið nauðsynlegur gerningur til framkvæmdar á samrunanum.

2138. Í ljósi heilðsölusamningsins og málalíðnaðar aðila í samrunaskrá tók SE samninginn til skoðunar við mat á áhrifum samrunans. Það var mat SE í framangreindri ákvörðun, að teknu tilliti til ákvæða um kaupskyldu eða lágmarksviðskipti, að þau röskuðu ekki samkeppni, enda undir þeim viðmiðum um einkakaup og lóðréttar samkeppnishömlur sem miðað er við í samkeppnisrétti, auk þess sem Ljósleiðarinn hafði ekki verið talinn markaðsráðandi á heilðsölumörkuðum málsins.

2139. Þá er augljóst að Ljósleiðarinn er ekki bundinn til að selja fjarskiptaþjónustu á viðkomandi heilðsölumörkuðum til aðeins eins fjarskiptafyrirtækis. Því uppfyllir Ljósleiðarinn einnig ákvæði b-liðar.

2140. Að framangreindu virtu uppfyllir Ljósleiðarinn bæði lagaskilyrði a-liðar og b-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint fjarskiptafyrirtæki.

7.3.4 Ákvörðun um hvort Tengir teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki

2141. Tengir uppfyllir skilyrði a-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga, þ.e. eigendaskilyrðið, enda stundar Tengir eða eigendur þess fyrirtækis ekki starfsemi í smásölu á fjarskiptamörkuðum innan EES-svæðisins.

2142. Tengir veitir fjarskiptafyrirtækjum heildsöluþjónustu á sviði fjarskipta að ljósleiðaraneti félagsins, sem svo veita endanotendum fjarskiptaþjónustu í smásölu. Ólíkt Mílu og Ljósleiðaranum (að mestu leyti), innheimtir Tengir þó aðgangsgjald að ljósleiðaraneti sínu beint af endanotendum, en veitir þeim hins vegar enga fjarskiptaþjónustu á borð við internetþjónustu, talsímaþjónustu eða sjónvarpsþjónustu. Að mati FST getur það fyrirkomulag ekki talist hafa þau áhrif. Mestu máli skiptir að félagið veitir ekki fjarskiptaþjónustu í smásölu á ljósleiðaraneti sínu, s.s. internetþjónustu, talsímaþjónustu eða sjónvarpsþjónustu. Ljóst er að endanotandi hefur ekkert með aðgang að ljósleiðaraneti eða öðru fjarskiptaneti að gera ef hann kaupir ekki fjarskiptaþjónustu í smásölu af fjarskiptafyrirtækjum sem starfa á smásölustigi fjarskipta.

2143. Að mati FST teljast þessi viðskipti ekki til fjarskiptaþjónustu sem veitt er endanotendum í smásölu eins og vísað er til í a. lið 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga. Þá uppfyllir Tengir einnig skilyrði b-liðar ákvæðisins enda er félagið ekki bundið til að eiga viðskipti við aðeins eitt fjarskiptafyrirtæki, auk þess sem samningar félagsins bera ekki með sér að teljast til einkakauparéttarsamninga.

2144. Að framangreindu virtu uppfyllir Tengir lagaskilyrði bæði a-liðar og b-liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint fjarskiptafyrirtæki.

7.3.5 Ákvörðun um hvort Austurljós teljist uppfylla lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki

2145. Austurljós er smásali internetþjónustu og uppfyllir því ekki skilyrði a. liðar 1. mgr. 59. gr. fjarskiptalaga. Óþarfi er því að fjalla um aðra liði greinarinnar. Austurljós getur því ekki talist hreint heildsölufyrirtæki.

7.4 Gildandi kvaðir á Mílu samkvæmt bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023

2146. Greining sú sem hér er til umfjöllunar leysir af hólmi ákvörðun FST nr. 5/2021, dags. 19. október 2021, um greiningu á mörkuðum 3a og 3b, ásamt ákvörðun um kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Með greiningunni var Míla útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum mörkuðum og viðeigandi kvaðir voru lagðar á félagið til að freista þess að leysa greind samkeppnisvandamál á umræddum mörkuðum. FST taldi þó réttlæt看legt að beita misípyngjandi kvöðum milli 17 nánar tilgreindra sveitarfélaga, þar sem meiri samkeppni var talin ríkjandi, og annarra sveitarfélaga landsins, þar sem samkeppni var lítil eða jafnvel engin. Kvaðirnar voru að mestu sambærilegar kvöðum þeim sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2014, en þó var bætt við kvöð um að Míla og Síminn, sem þá mynduðu lóðrétt samþætta fyrirtækjasamstæðu og töldust ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar, stæðust efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability

Test – ERT). Af þeirri nýju kvöð leiddi að Síminn var einnig útnefndur sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hvað þá kvöð varðaði.

2147. Líkt og áður hefur komið fram kærðu Míla og Síminn ákvörðun FST nr. 5/2021 til úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála (ÚFP). Með ofangreindum úrskurði nefndarinnar frá 29. desember 2022 breytti hún að hluta til hinni kærðu ákvörðun vegna sölu Símans á Mílu sem heimiluð var af SE tæpu ári eftir að FST tók hina kærðu ákvörðun. Byggði úrskurðurinn aðallega á þeirri breyttu forsendu sem fólst í sölu Símans á Mílu.

2148. Úrskurðarnefnd felldi því úr gildi þá þætti hinnar kærðu ákvörðunar sem byggðu á þeirri forsendu að Míla og Síminn tilheyrðu sömu fyrirtækjasamstæðu. Tók nefndin fram að enda þótt nokkur tengsl væru enn á milli félaganna vegna þjónustusamningsins milli þeirra, væri ekki ljóst hvort unnt væri að beita vægari úrræðum, til þess að sporna gegn skaðlegum áhrifum þeirra tengsla á samkeppni á fjarskiptamarkaði. Taldi nefndin því rétt að ógilda álagningu kvaða sem snéru beinlínis að tilvist Símasamstæðunnar frá og með 15. september 2022, þegar samruninn hafði verið heimilaður. Fól það í sér að útnefning um að Síminn væri með umtalsverðan markaðsstyrk væri felld úr gildi, sem og sú kvöð sem lögð var á Símann um að standast, ásamt Mílu, efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT) varðandi ljósleiðaraafurðir félaganna. Eðli málsins samkvæmt var sú kvöð einnig ógilt gagnvart Mílu, sem og sú kvöð að félögin þyrftu að gæta þess að ekki væri of lítill munur milli heildsöluverðs Mílu og smásöluverðs Símans. Þess utan felldi nefndin niður þá kvöð sem lögð var á Mílu um að félagið skyldi tengja bitastraumbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar annarra netrekenda sem þess óskuðu gegn hæfilegu gjaldi, en kvöð þessari var ætlað að sporna gegn áhrifum lóðréttar samþættingar Símans og Mílu. Kvaðir þessar komu aldrei til framkvæmda. Nefndin markaði ákvörðun sinni gildistíma til 15. september 2023, en tók ekki fram hvað myndi gerast ef FST næði ekki að ljúka nýrri markaðsgreiningu með ákvörðun innan þess tímamarks.

2149. Með bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023, dags. 15. september 2023, lagði FST kvaðir á Mílu á heimtauga- og bitastraumsmörkuðum (M3a og M3b) í samræmi við þær kvaðir sem mælt var fyrir um í framangreindri ákvörðun ÚFP í máli nr. 3/2021. Kvaðirnar voru látnar gilda til bráðabirgða þar til ákvörðun í nýrri markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum hefði tekið gildi. Í 2. tölulið ákvörðunarorða er kveðið á um afléttingu kvaða á Mílu í 36 sveitarfélögum á markaði 3a og í 31 sveitarfélagi á markaði 3b. Hæfilegur aðlögunarfrestur samkvæmt 47. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, hvað varðaði afléttingu kvaða á þeim svæðum sem virk samkeppni telst ríkja samkvæmt drögum að markaðsgreiningu sem var birt til innanlandssamráðs þann 15. september 2023, byrjaði að líða frá og með dagsetningu bráðabirgðarákvörðunar og lýkur á þeim degi sem FST tilgreinir í endanlegri ákvörðun í málinu.

2150. Ástæða þess að FST taldi þörf á að taka umrædda bráðabirgðaákvörðun, þrátt fyrir að fjarskiptalög nr. 70/2022, kveði skýrt á um að ekki geti komið til kvaðalausra tímabila á milli markaðsgreininga, var sú að FST hafði orðið þess áskynja að Míla taldi að kvaðalaust tímabil myndi komast á frá og með 16. september 2023 fram að töku endanlegrar ákvörðunar í kjölfar endurskoðaðrar markaðsgreiningar FST. Taldi FST nauðsynlegt að taka umrædda bráðabirgðaákvörðun til að koma í veg fyrir réttaróvissu og tryggja fyrirsjáanleika varðandi kvaðir á umræddum mörkuðum á meðan FST lyki yfirstandandi endurskoðun á markaðsgreiningum á viðkomandi mörkuðum.

2151. Af framangreindu má ráða að þær kvaðir sem lagðar voru á með bráðabirgðaákvörðun FST, og eru í samræmi við eldri kvaðir eins og þeim var breytt á með ákvörðun ÚFP í máli 3/2021, hvíla á Mílu þar til endanleg ákvörðun liggur fyrir í máli því sem hér er til umfjöllunar. Gildandi kvaðir á Mílu á markaði 3a eru eftirfarandi:

- **Kvöð um að veita aðgang.** Míla skal verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um staðaraðgang á heildsölustigi, að kopar- og ljósleiðaranetum sínum, hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang. Ennfremur skal veita aðgang að tengdri aðstöðu og þjónustu. Þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug skal Míla bjóða upp á VULA sýndarlausn sem komið getur að sömu notum. Míla skal veita aðgang að rörum, lagnaleiðum og jarðvegs- og lagnaframkvæmdum. Birta skal upplýsingar um rör og lagnaleiðir, jarðvegs- og lagnaframkvæmdir og breytingar á fyrirkomulagi aðgangs með þeim hætti sem lýst er í kafla 2.1 í ákvörðun Fjarskiptastofu nr. 5/2021. Skylda til að veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, auglýsingaskylda Mílu að því er jarðvegsframkvæmdir varðar og regla um 5 ára frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa, gilda ekki í þeim 17 sveitarfélögum þar sem meiri samkeppni var talin ríkja, þ.e.: Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Mosfellsbær, Akraneskaupstaður, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Tjörnes-hreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Flóahreppur, Ásahreppur, Fljótshlíahreppur, Rangárþing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur.
- **Kvöð um að gæta jafnræðis** gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu eða aðgang að tengdri aðstöðu. Aðfangajafnræði (Eol) skal vera til staðar, sem og jafnt aðgengi að upplýsingum og jafnir möguleikar til að hafa áhrif á þróun heildsöluvara. Ótengdir aðilar skulu geta líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical Replicability). Mílu er skylt að gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA) við alla aðgangskaupendur og gefa út yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG). Míla skal safna saman og birta mánaðarlega tiltekna lykil frammistöðupætti (KPI).
- **Kvöð um gagnsæi.** Míla skal gefa út viðmiðunartilboð um staðaraðgang, tengda aðstöðu og aðgang að rörum og lagnaleiðum. Míla skal m.a. birta opinberlega upplýsingar um skráningu heimtauga og röra og lagnaleiða, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá.
- **Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.** Mílu ber að afhenda Fjarskiptastofu árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir staðaraðgang, þar sem fram kemur skipting vegna koparheimtauga, ljósleiðaraheimtauga, aðgangs að aðstöðu (hýsing) og aðgangs að rörum og lagnaleiðum, ásamt álitsgerð óháðs endurskoðunaraðila um framkvæmd aðskilnaðar.
- **Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.** Gjaldskrá fyrir aðgang að koparheimtaugum, ljóslínum í götuskáp, VULA á koparheimtaugum og aðstöðu sem tengist staðaraðgangi á koparheimtaugum skal taka mið af kostnaði. Byggja skal á sögulegum kostnaði sem heimfærður er á viðkomandi þjónustur (HCA FAC). Gjaldskrá Mílu fyrir rör og lagnaleiðir skal vera byggð á sögulegum kostnaði eða verðsamanburði. Verðlagning Mílu á ljósleiðaraheimtaugum skal vera réttlát og

sanngjörn og án mismununar. Mílu er ennfremur bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu. Míla skal birta gjaldskrá fyrir ljósleiðaraheimtaugar og VULA á ljósleiðaraheimtaugum.

- **Kvöð um kostnaðarbókhald** varðandi kopar- og ljósleiðaraheimtaugar og tengda aðstöðu, bakfæðingarljóslínur vegna heimtaugaaðgangs, hýsingu og aðgang að rörum og lagnaleiðum. Skila skal til Fjarskiptastofu lýsingu á kostnaðarbókhaldi og skýrslu óháðs endurskoðunaraðila um samræmi lýsingar og framkvæmdar.

2152. Gildandi kvaðir á Mílu á markaði 3b eru eftirfarandi:

- **Kvöð um að veita aðgang.** Míla skal verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan heildsöluaðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b, hvort sem aðgangurinn er veittur um kopar- eða ljósleiðaraheimtaugar. Míla skal einnig, ef þess er óskað, annast sendingu á bitastraumnum um stofnlínunet til þess staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Míla skal ennfremur veita aðgang að tengdri aðstöðu og þjónustu sem þörf er á í tengslum við miðlægan aðgang. Tilkynna skal um breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs með þeim hætti sem lýst er í kafla 4.1, en skylda til að tilkynna um breytingar á fyrirkomulagi bitastraums með tveggja ára fyrirvara gildir ekki í þeim 17 sveitarfélögum þar sem meiri samkeppni var talin ríkja, þ.e.: Reykjavíkurborg, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Garðabær, Hafnarfjarðarkaupstaður, Mosfellsbær, Akraneskaupstaður, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Tjörneshreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Flóahreppur, Ásahreppur, Fljótsdalshreppur, Rangárþing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur. Mílu er óheimilt að draga til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu þar sem Míla hefur leigt svarta ljósleiðara, gegn vilja umrædds netrekanda, á meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila.
- **Kvöð um að gæta jafnræðis** gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa miðlægan aðgang á kopar- eða ljósleiðaraneti. Aðfangajafnræði (EoI) skal vera til staðar, sem og jafnt aðgengi að upplýsingum og jafnir möguleikar til að hafa áhrif á þróun heildsöluvara. Ótengdir aðilar skulu geta líkt eftir vöruframboði tengdra aðila með sjálfbærum hætti (e. Technical Replicability). Mílu er skylt að gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA) við alla aðgangskaupendur og gefa út yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG). Míla skal safna saman og birta mánaðarlega tiltekna lykil frammistöðupætti (KPI).
- **Kvöð um gagnsæi.** Míla skal gefa út viðmiðunartilboð um miðlægan aðgang og tengda aðstöðu. Míla skal m.a. birta opinberlega upplýsingar um skráningu heimtauga, tæknilýsingar, einkenni neta, skilmála og skilyrði fyrir afhendingu og notkun og gjaldskrá.

- **Kvöð um bókhaldslegan aðskilnað.** Mílu ber að afhenda Fjarskiptastofu árlega sérgreindan rekstrar- og efnahagsreikning fyrir bitastraumsaðgang, þar sem fram kemur skipting vegna bitastraumsaðgangs um koparheimtaugar, bitastraumsaðgangs um ljósleiðaraheimtaugar og aðgangs að aðstöðu (hýsing), ásamt álitsgerð óháðs endurskoðunaraðila um framkvæmd aðskilnaðar.
- **Kvöð um eftirlit með gjaldskrá.** Gjaldskrá fyrir bitastraumsaðgang um koparheimtaugar og tengda aðstöðu skal taka mið af kostnaði. Byggja skal á sögulegum kostnaði sem heimfærður er á viðkomandi þjónustur (HCA FAC). Verðlagning Mílu á bitastraumsaðgangi á ljósleiðaraheimtaugum skal vera réttlát og sanngjörn og án mismununar. Mílu er enn fremur bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu. Míla skal birta gjaldskrá fyrir miðlægan aðgang á ljósleiðaraheimtaugum.
- **Kvöð um kostnaðarbókhald** varðandi miðlægan aðgang á kopar- og ljósleiðaraheimtaugum og tengda aðstöðu. Skila skal til Fjarskiptastofu lýsingu á kostnaðarbókhaldi og skýrslu óháðs endurskoðunaraðila um samræmi lýsingar og framkvæmdar.

7.5 Samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum

7.5.1 Almennt um samkeppnivandamál

2153. Eins og fram kemur í 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er einn megin tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk og bæta þannig hag neytenda. Markaðsgreiningum og úrræðum samkvæmt þeim er því ætlað að skapa og viðhalda virku samkeppnisumhverfi í fjarskiptum hér á landi. Einnig að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta, en innviðasamkeppni er talin best til þess fallin að auka samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Því skuli efla samkeppni í fjarskiptum, m.a. með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum, og eftir atvikum með því að leggja á kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2154. Því má halda fram með góðum rökum að samkeppni stuðli að aukinni útbreiðslu háhraðaneta, en einnig að útbreiðsla háhraðaneta fleiri en eins aðila leiði til aukinnar samkeppni. Þetta hefur sýnt sig hér á landi á síðustu árum.

2155. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki raunhæf eða fýsileg, og þ.a.l. ekki líkleg, vegna mikilla og stöðugra aðgangshindrana, m.a. á fámennum og dreifbýlum svæðum, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi. Þjónustusamkeppni sem byggð er á kvaðasettum aðgangi, oftast með kostnaðargreindum verðum, hefur víða í Evrópu verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast fjárfestingarstiginn (e. ladder of investment), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera minni eða nýjum fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sýn (áður Vodafone) stefndi að slíku lengi vel, en hefur nú selt fastanetsfjarskiptainnviði sína til Ljósleiðarans, og því má segja að félagið hafi tekið skref niður fjárfestingarstigann á viðkomandi heildsölumörkuðum. Nova er kannski eina fyrirtækið í dag

sem segja má að sé að ganga upp fjárfestingarstigann á viðkomandi mörkuðum en fjárfestingar fyrirtækisins snúa þó aðallega að innviðum farneta og búnaði fyrir gagnaflutningsþjónustu um stofnnet.

2156. Samkeppni hér á landi hefur fremur byggst á útbreiðslu ljósleiðaraneta hinna ýmsu aðila, sem ekki treysta á fjarskiptainnviði Mílu, nema ef vera kynni stofnlínur. Má þar nefna aðila á borð við Ljósleiðarann, Tengir og Snerpu. Ofangreind sjónarmið endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar:

„Við álagningu heildsölu kvaða skal áhersla lögð á eflingu samkeppni í gerð fjarskiptaneta þar sem það er vænlegt. Þegar slík samkeppni er ekki talin vænleg, t.d. vegna verulegra og stöðugra aðgangshindrana, skal tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum á heildsölustigi og hvetja þannig til þjónustusamkeppni en jafnframt skal tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að þeim fjarskiptanetum sem fyrir eru, ef heimild er til þess að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá, og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds á þeim.“

2157. Eins og fram kemur í 4. gr. framangreindrar reglugerðar er tilgangur kvaða í markaðsgreiningum að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum, þar sem því verður við komið. Eins og fram kom í kafla 6 hér að framan er þetta orðin raunin víða um land. Hins vegar er þetta ekki staðan á mörgum svæðum og því ber FST að ákvarða hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki á þeim svæðum og þá hvaða kvaðir.

2158. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi mörkuðum og útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim svæðum þar sem skortur er á samkeppni, er komið að því að gera grein fyrir *samkeppnisvandamálum* á viðkomandi mörkuðum á umræddum svæðum, áður en viðeigandi kvaðir eru svo útfærðar á umrædd fjarskiptafyrirtæki, með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla.

2159. Í 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga segir m.a. að við álagningu kvaða skuli velja þá aðferð sem valdi minnstri röskun til að fást við *vandamál* sem auðkennd eru í markaðsgreiningu. Í a-lið 5. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga segir að kvaðir sem FST leggi á skuli vera í samræmi við eðli *vandamálsins* sem tilgreint er í markaðsgreiningu. Í a-lið 4. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar segir að kvaðir skuli vera í samræmi við eðli *vandamálsins* sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það.

2160. Í 2. mgr. 29. gr. framangreindrar reglugerðar segir að við mat á heildsölu kvöðum, til að leysa tiltekin *samkeppnisvandamál* á smásölustigi, skuli FST taka tillit til þess að fleiri en einn heildsölumarkaður geti veitt heildsöluaðgang fyrir tiltekinn smásölumarkað. Þetta á t.a.m. við um tengdan smásölumarkað í greiningu þessari, þar sem heildsöluaðföng honum tengdum geta bæði stafað af aðgangi að markaði 3a og markaði 3b, þó aðgangur að markaði 3b sé mun algengari en aðgangur að markaði 3a hér á landi í dag. FST skuli framkvæma slíkt mat fyrir hvern einstakan heildsölumarkað sem tekinn er til greiningar, þ.e. bæði markað 3a og 3b í þessari greiningu, og skoða fyrst hvort kvaðir um aðgang að mannvirkjum/innviðum,

sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, geti dugað til einar og sér, þar sem slík úrræði stuðla almennt að sjálfbærari samkeppni, áður en horft er til kvaða ofar í virðiskeðjunni, þ.e. þjónustusamkeppni. Dugi slíkar innviðakvaðir ekki til beri að greina þann heildsölumarkað eða þá heildsölumarkaði sem best eru til þess fallnir að takast á við þau *samkeppnisvandamál* sem greind eru á smásölustiginu.

2161. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með það fyrir augum að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum *vandámum* á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, sem og á fráliggjandi heildsölumarkaði (3b) og tengdum smásölumarkaði. Vandamál á smásölumörkuðum stafa iðulega af vandámum á heildsölustiginu og því er ekki unnt að horfa einangrað til samkeppnisvandamála á smásölustiginu, heldur einnig á heildsölustiginu.

2162. Með vandámum á sviði fjarskipta er, fyrir utan vandamál er geta skapast af formgerð markaðarins, átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að önnur fjarskiptafyrirtæki hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að möguleg önnur fjarskiptafyrirtæki komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Hér er fyrst og fremst átt við fjarskiptafyrirtæki sem starfa á smásölumarkaði og kaupa aðföng af fyrirtækjum sem starfa á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og/eða 3b. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti, en aðferðarfræði við markaðsgreiningar byggist á meginreglum samkeppnisréttar, er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér umtalsverðan markaðsstyrk, og því síður að samkeppnisbrot hafi verið framið, heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð fyrir samkeppni, t.d. skortur á innviðasamkeppni á tilteknu svæði.

2163. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk getur beitt markaðsstyrk sínum á ýmsa vegu. Vegna tiltekinnar formgerðar markaðar, t.d. vegna skorts á innviðasamkeppni, lóðréttis markaðsstyrks, eða einkenna slíks, eða aðstöðumunar hvað stofnlínutengingar um landið varðar, getur félag synjað öðrum fyrirtækjum um aðgang að kerfum sínum eða annarri aðstöðu, t.d. hýsingu, verðlagt þjónustu sína of hátt/lágt, mismunað fyrirtækjum á grundvelli verðs fyrir þjónustu eða gæða og nýtt sér upplýsingar með ósanngjörnum hætti. Þrátt fyrir að Míla og Síminn séu ekki í sama eignarhaldi lengur er í gildi langtímasamningur milli félaganna sem bindur félögin mjög sterkum böndum í langan tíma og er Míla forgangsbirgir Símans. Því er ekki útilokað að sá samningur geti a.m.k. að einhverju leyti haft svipuð áhrif og ef um væri að ræða lóðrétt samþætt fyrirtæki eða að viðskiptaleg hagsmunatengsl félaganna séu a.m.k. ennþá til staðar. Að einhverju leyti, en þó að minna leyti, má það sama segja um samning Ljósleiðarans og Sýnar, a.m.k. hvað varðar viðskiptatengsl félaganna. Í ákvörðun SE nr. 37/2023, dags. 28. september 2023, segir þó á bls. 78 að sé litið til ákvæða um kaupskyldu eða lágmarksviðskipti telji SE að þau raski ekki samkeppni, enda undir þeim viðmiðum um einkakaup og lóðréttu samkeppnishömlum sem miðað er við í samkeppnisrétti, auk þess sem Ljósleiðarinn var ekki verið talinn markaðsráðandi á heildsölumörkuðum málsins. Auk þess kom fram að Sýn hafði mun minni markaðshlutdeild á viðkomandi smásölumarkaði en Síminn.

2164. Framangreind atriði geta hæglega haft áhrif á fráliggjandi heildsölumarkað 3b, sem og á tengdum smásölumarkaði. Annað sem getur leitt af umtalsverðum markaðsstyrk fyrirtækis getur verið að fyrirtæki hindri aðgengi annarra að markaði eða stundi misnotkun með óhóflegri verðlagningu sem skilar ofurhagnaði (þar sem markaðsráðandi fyrirtæki setur upp

verð án þess að þurfa að taka tillit til viðskiptavina eða keppinauta), ásamt því að mikil hætta er á óskilvirkni í framleiðslu þar sem samkeppni nær ekki að setja þær skorður sem eru nauðsynlegar. Þessi atriði tengjast fremur samkeppni á viðkomandi heildsölumarkaði, sem geta svo haft áhrif á markað 3b og þ.a.l. á tengdum smásölumarkaði. Þá geta vandamál á aðliggjandi stofnlínumarkaði einnig haft áhrif á mörkuðum 3a og 3b, en Míla er það fyrirtæki sem er best sett hvað varðar aðstöðu og fjárfestingu í innviðum á umræddum stofnlínumarkaði hér á landi.

2165. Umfjöllun um samkeppnisvandamál í þessari greiningu er nokkuð frábrugðin umfjöllun í eldri greiningu FST í máli nr. 5/2021, þar sem eignartengslum á milli Símans og Mílu hefur verið slitið. Í 10. kafla viðauka A í fyrri greiningu FST má finna talsverða umfjöllun um stöðu Mílu og Símasamstæðunar og hvernig tengsl félaganna gátu skapað samkeppnisvandamál á viðkomandi mörkuðum. Þrátt fyrir að FST hafi greint einkenni áframhaldandi lóðréttrar samþættingar a.m.k. að hluta til á milli félaganna, verður umfjöllunin hér að mestu leyti miðuð við samkeppnisvandamál þau er leiða af umtalsverðum markaðsstyrk fyrirtækja á viðkomandi heildsölumörkuðum. Hér ber að árétta að ekki er nauðsynlegt að sýna fram á að skaðleg hegðun hafi átt sér stað heldur er nóg að hægt sé að benda á líklega hvata og tækifæri til samkeppnishamlandi hegðunar, m.a. vegna formgerðar markaðarins. Verður því í eftirfarandi köflum fjallað um samkeppnisvandamál sem samkeppnisaðstæður á viðkomandi heildsölumörkuðum, sem og á tengdum smásölumarkaði, skapa. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra staðbundinna netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði. Meðal annars verður lagt mat á hvaða samkeppnisvandamál geta komið upp ef engar kvaðir væru til staðar á viðkomandi heildsölumörkuðum.

7.5.2 Samkeppnisvandamál á markaði 3a

7.5.2.1 Almennt

2166. Í kafla 6 hér að framan komst FST að þeirri niðurstöðu að á tilteknum svæðum á markaði 3a ríki ekki virk samkeppni og að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn hafi umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum. Slík staða þýðir að félögin, hvert á sínum svæðum, hafi þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að þau geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

2167. Í eftirfarandi köflum er fjallað um samkeppnisvandamál sem samkeppnisaðstæður á markaðnum skapa, bæði á viðkomandi markaði og á tengdum mörkuðum. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði. Meðal annars verður lagt mat á hvaða samkeppnisvandamál geti komið upp ef engar kvaðir væru til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði 3a. Eins og áður segir er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að skaðleg hegðun hafi átt sér stað, heldur nægir að hægt sé að benda á líklega hvata og tækifæri til samkeppnishamlandi hegðunar, m.a. vegna formgerðar markaðarins. Samt sem áður verður einnig fjallað um tilvik sem komið hafa upp undanfarin ár sem geta bent til þess að staða Mílu og fyrrum Símasamstæðunnar í tengslum við markað 3a geti skapað samkeppnisvandamál, en eins og nánari grein verður gerð fyrir þá gætir enn að mati SE og FST einkenna lóðréttrar

sambættingar milli félaganna í ljósi langtímasamnings milli Mílu og Símans, sem m.a. kveður á um verulega mikil lágmarkskaup Símans af Mílu, en Míla er samkvæmt samningnum forgangsbirgir Símans. Greining á samkeppnisvandamálum miðar að því að leggja grundvöll að ákvörðun um álagningu kvaða og útfærslu á því hvers konar kvaðir geti gagnast best til þess að vinna gegn samkeppnisvandamálum á markaðnum eða einstökum hlutum hans.

2168. Í skýrslu ERG frá 2006 um sameiginlega afstöðu varðandi beitingu kvaða á fjarskiptamörkuðum⁸ er fjallað um helstu flokka samkeppnisvandamála sem komið geta upp á fjarskiptamörkuðum. Þar eru nefnd vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði, lóðréttri sambættingu og láréttri sambættingu. Ennfremur horfir FST til skjals frá BERECE frá 2012 í þessu sambandi⁹. Að mati FST eru líklegustu samkeppnisvandamálin á heildsölumarkaði 3a annars vegar þau sem skapast eða geta skapast af umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði einum og sér og hins vegar lóðréttri sambættingu, eða ígildis hennar, og yfirfærslu markaðsstyrks á tengda markaði. Að mati FST verður að telja að þessi vandamál geti komið upp hér á landi á tilteknum landsvæðum og það þótt að í tilvikum Mílu að slitið hafi verið á eignartengsl við Símann. Í eftirfarandi köflum er þessum vandamálum lýst að mestu með almennum hætti, en þar á eftir er fjallað um einstök tilvik sem upp hafa komið.

2169. Míla hefur t.a.m. yfir að ráða aðstöðu í símsstöðvum og tækjahúsum víða um land sem er afar mikilvæg og erfitt fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp. Hýsing búnaðar í þessari aðstöðu er því oft á tíðum ómissandi fyrir þau fjarskiptafyrirtæki sem leigja eða hafa mögulega áhuga á að leigja aðgang að heimtaugum Mílu, sem og fyrir þau fyrirtæki sem vilja þjóna slíkum leigjendum heimtauga með samböndum eða öðrum gagnaflutningi sem nauðsynlegur er fyrir þá þjónustu sem veitt er yfir heimtaugarnar. Ennfremur getur aðgangur að slíkri aðstöðu, sem og aðgangur að rörum og lagnaleiðum, verið mikilvægur á svæðum þar sem aðeins einn aðili rekur fjarskiptanet, eða að fjarskiptanet annarra aðila nái til takmarkaðs fjölda innan svæðisins, til þess að greiða fyrir samhliða útbreiðslu annars fjarskiptanets þar sem það er fjárhagslega fýsilegt. Ljósleiðarinn leigir umtalsverða aðstöðu af Mílu í þeim tilgangi, bæði fyrir óvirkar tengingar og virkan búnað, og getur umfang þessa aukist nú þegar Ljósleiðarinn er kominn með aðgang að tveimur þráðum í NATO strengnum og hefur keypt fjarskiptanet af Sýn víða um land. Þó ekki hafi verið um miklar fjárhæðir að ræða í stóra samhenginu, er þessi aðstaða mikilvæg fyrir Ljósleiðarann, og e.t.v. fleiri aðila, og um leið þá viðskiptavinum Mílu sem einnig eru viðskiptavinir Ljósleiðarans. Einnig hefur Tengir yfir að ráða slíkum hýsingarkostum á starfsvæði félagsins, sem og Ljósleiðarinn í einhverjum tilvikum, þó það félag leigi slíka hýsingarkosti að mestu leyti af OR á starfsvæði OR. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra staðbundinna netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði, en sá markaður er mikilvægur svo staðbundnir netrekendur geta stækkað útbreiðslusvæði sitt og stuðlað þannig að innviðsamkeppni.

⁸ ERG (06) 33, Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework - Final Version May 2006.

⁹ BoR (12) 127: Revised BERECE Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure (including shared or fully unbundled access) at fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market.

7.5.2.2 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 3a

2170. Vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og eftir atvikum á tengdum heildsölumarkaði 3b og geta komið fram á þeim sömu mörkuðum eru af ýmsum toga og má þar helst nefna aðgangshindranir, misnotkun gagnvart viðskiptavinum er starfa á smásölustigi, t.d. með yfirverðlagningu, misnotkun gagnvart keppinautum á viðkomandi mörkuðum og óhagkvæmni í framleiðslu eða þjónustuframboði.

2171. Fyrirtæki sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004),¹⁰ getur leitast við að skapa nýjar aðgangshindranir á markaðnum, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til þess að hamla nýrri samkeppni eða gera keppinautum á viðkomandi markaði eða fráliggjandi heildsölumarkaði 3b erfitt fyrir í samkeppninni. Þetta getur t.d. verið gert í formi niðurgreiðslna er stafa frá öðrum rekstrarþáttum heildsölufyrirtækis með breitt þjónustuframboð og leiðir til óeðlilega lágs verðs á viðkomandi markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til skamms eða meðallangs tíma og kemur í veg fyrir að keppinautar á þeim markaði á umræddum svæðum, sem ekki eru með eins breitt þjónustuframboð og jafn mikinn efnahagslegan styrk, geti notið eðlilegrar arðsemi, eða komið í veg fyrir að mögulegir keppinautar komi inn á viðkomandi markað. Takist slíku fyrirtæki að efla markaðsstyrk sinn á viðkomandi heildsölumarkaði á viðkomandi svæði enn frekar, eða jafnvel að bola keppinautum sínum af þeim markaði eða að koma í veg fyrir mögulega samkeppni, er ljóst að bæði hvati og möguleiki skapast fyrir umræddan aðila til að hækka aftur heildsöluverð sín á viðkomandi svæði og skaða þannig samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, þ.e. á markaði 3b og tengdum smásölumarkaði.

2172. Ennfremur geta samkeppnisvandamál verið í formi hegðunar slíks aðila með breitt þjónustuframboð og mikinn efnahagslegan styrkleika gagnvart veikburða keppinautum eða mögulegum keppinautum sem felst í að beina aðgangsbeiðendum að eigin fjarskiptaneti á viðkomandi markaði eða á fráliggjandi heildsölumarkaði 3b, t.d. með hagstæðum heildsöluvöndlum sem ekki standa til boða á öðrum netum, þar sem t.d. er vöndlað saman vörum er tengjast markaði 3a, markaði 3b, stofnlínutengingum og jafnvel farnetsdreifingu og hýsingu, og keppinautar eða mögulegir keppinautar eiga ekki möguleika á að jafna.

2173. Annað dæmi felst í því að auka skiptikostnað kaupenda með samningum sem eru bindandi til langs tíma.

2174. Þetta eru aðeins nokkur dæmi um fjölmargar hættur sem geta steðjað að samkeppni vegna þeirrar formgerðar markaðarins á tilteknum landsvæðum sem lýst hefur verið hér að framan og/eða hegðunar markaðsaðila sem nánari grein verður gerð fyrir hér síðar. FST minnir á, að til þess að FST sé unnt að bregðast við samkeppnisvandamálum með kvöðum, er nægilegt að til staðar sé hvati og möguleiki fyrir aðila með umtalsverðan markaðsstyrk að beita honum, en ekki að sýnt sé fram á það að hann hafi gert það.

2175. Nánar tiltekið getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, og eftir atvikum á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), leitast við að gera þeim

¹⁰ Nánar verður fjallað um áhrif aðstöðumunar á markaði 14 milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar í kafla 7.5.2.3 sem ber yfirskriftina lóðrétt samþætting, yfirfærsla markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu, breiddarhagkvæmni og aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur.

fyrirtækjum sem starfa í samkeppni við það á viðkomandi heildsölumarkaði og fráliggjandi heildsölumörkuðum, t.d. á mörkuðum 3b og 4, eða mögulegum nýjum keppinautum á viðkomandi svæðum, erfitt fyrir eða jafnvel bolað þeim af markaði. Ef viðeigandi kvaðir eru ekki til staðar er hætta á að slíkt fyrirtæki geti t.d. hagað verðlagningu á tilteknum svæðum til skemmri eða meðallangs tíma litið þannig að önnur starfandi fyrirtæki eigi erfitt með að keppa við það, þannig að smásalar á fráliggjandi smásölumarkaði færi viðskipti sín yfir á kerfi hins markaðsráðandi aðila. Nái slíkur aðili þannig að koma í veg fyrir að nýr aðili leggi ljósleiðaraheimtaugar á tilteknum svæðum gæti hann síðan hækkað verðin síðar, með tilheyrandi tjóni fyrir neytendur á þeim svæðum.

2176. Að mati FST er ljóst að aðilar á borð við Ljósleiðarann og Tengir gera ekki sömu kröfu til viðskiptavina sinna um að færa ekki viðskipti sín yfir á net Mílu líkt og Míla hefur gert gagnvart Símanum, sem er stærsti smásali landsins, um að færa viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis. Það á við jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020, en Síminn hóf að bjóða þjónustu sína á neti Ljósleiðarans undir lok ágúst 2021. Miðað við þann samning, og framangreindan heildsölusamning Símans og Mílu, er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Að vísu hafa Ljósleiðarinn og Sýn einnig gert langtímasamning sín á milli, en Sýn er með mun minni markaðshlutdeild á smásölumarkaði en Síminn, auk þess sem binding Sýnar er ekki eins mikil og Símans gagnvart Mílu. Kaupendastyrkur þjónustuveitenda gagnvart Ljósleiðaranum og Tengir er því mun meiri en kaupendastyrkur Símans gagnvart Mílu vegna framangreinds langtímasamnings Símans og Mílu. Nova hefur t.a.m. fyrst og fremst verið á Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans, en enginn langtímasamningur er í gildi milli þeirra aðila. FST telur ekki ólíklegt að Nova hefji viðskipti við Mílu á umræddum heildsölumörkuðum á líftíma þessarar greiningar og a.m.k. nokkur hluti viðskiptavina Nova verði því á fastanetum Mílu á líftímanum, sem gæti þýtt að viðskipti Nova við Ljósleiðarann minnki að sama skapi.

2177. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði. Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja. Yfirverðlagning á heildsölustigi getur þannig leitt til hærra smásöluverðs en eðlilegt getur talist, sem skaðar hagsmuni neytenda og getur jafnvel komið í veg fyrir að hluti þeirra geti nýtt sér þjónustuna ef verð verða mjög há.

2178. Annað mögulegt samkeppnisvandamál lýsir sér í því að fjarskiptafyrirtæki sem ber að fylgja kvöðum á tilteknum heildsölumarkaði, t.d. kvöð um eftirlit með gjaldskrá eða gagnsæiskvöð, en öðrum ekki, freistist til að færa vöruframboð af kvaðasetta markaðnum yfir á hinn ókvaðasetta. Þetta getur í sumum tilvikum átt rétt á sér miðað við tæknipróun en getur einnig falið í sér sniðgöngu á kvöðum.

2179. Óhagkvæmni í framleiðslu eða þjónustufframboði er vandamál sem upp getur komið þegar ekki er virk samkeppni á markaði eða tilteknum hluta hans. Þegar fyrirtæki hefur ekki aðhald af samkeppnisprýstingi getur það leitt til þess að fyrirtækið leggi sig ekki fram á

mörgum sviðum rekstrar, s.s. varðandi kostnaðaraðhald, gæðakröfur, nýfjárfestingar og nýsköpun. Þessi vandamál hafa ekki verið áberandi á markaði 3a hér á landi, en þau gætu hugsanlega komið upp ef samkeppnisþrýstingur minnkar eða helst áfram lítill á tilteknum svæðum, eða við afléttingu kvaða á tilteknum svæðum, sér í lagi þar sem aðeins fjarskiptanet eins aðila er til staðar.

7.5.2.3 Lóðrétt samþætting, yfirfærsla markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu, breiddarhagkvæmni og aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

2180. Lóðrétt yfirfærsla markaðsstyrks lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrk á aðliggjandi heildsölumörkuðum yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á fráliggjandi mörkuðum. Markaður 3a er heildsölumarkaður og honum tengjast nokkrir fráliggjandi markaðir s.s. heildsölumarkaður fyrir miðlægan aðgang 3b, heildsölumarkaður fyrir hágæðatengingar á fyrirtækjamarkaði (áður lúkningarmarkaður leigulína, nú markaður 4) og tengdur smásölumarkaður eða tengdir smásölumarkaðir. Þá er aðliggjandi stofnlínumarkaður mjög mikilvægur fyrir flutning bitastraumsþjónustu um landið, sem og í tilviki heimtauga.

2181. Skilja má á milli nokkurra megin flokka hvað lóðrétt samþættingu og yfirfærslu á markaðsstyrk varðar m.t.t. viðkomandi greiningar á markaði 3a:

- a. Synjun um aðgang
- b. Verðlagning
- c. Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum
- d. Samtvinnun eða vöndlun heildsölupjónustu
- e. Mismikil breiddarhagkvæmni
- f. Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

Synjun um aðgang

2182. Fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsölupjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun.

2183. FST telur að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Auk þess að veita aðgang að heimtaugum, getur þetta einnig átt við um aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingarkostum.

2184. Ljóst er að Ljósleiðarinn hefur ekki veitt aðgang að svörtum ljósleiðara (markaður 3a) á heimilismarkaði. Míla selur mjög lítið af heimtaugum í fastanetum sínum til ytri aðila, þrátt

fyrir kvaðir þar að lútandi, þar sem fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði fjarskipta hafa á síðustu árum kosið að kaupa bitastraumstengingar í stað heimtauga. Þetta stafar m.a. af nethögun Mílu sem nýtir sér PON kerfi á ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins. Tengir hefur hins vegar veitt aðgang að svörtum ljósleiðara, m.a. til Mílu í miklu magni. Tengir veitir hins vegar einnig bitastraumspjónustu um sínar heimtaugar í samkeppni við fyrirtæki, eins og Mílu, sem veita bitastraumspjónustu á neti Tengis. Tengir gæti því haft hvata til að synja um aðgang eða veita hann á óaðgengilegum kjörum eða með óaðgengilegum skilmálum.

2185. Til þess að synjun um aðgang skapi verulegt samkeppnisvandamál þurfa almennt að vera til staðar þær aðstæður, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, að fjarskiptafyrirtæki á fráliggjandi mörkuðum hafi ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt geta sambærilegan aðgang eða geta ekki veitt hann á viðunandi 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 um 20% 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 þeim svæðum á markaði 3a sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á, eða a.m.k. á markaði 3b og eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), 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 Mílu. Með synjun er hér ekki aðeins átt við hreina synjun heldur einnig tilboð um aðgang á svo óaðgengilegum kjörum eða með svo óaðgengilegum skilmálum að jafna má til synjunar. Hið sama má segja um Tengir og Ljósleiðarann á þeim svæðum sem þau fyrirtæki hafa umtalsverðan markaðsstyrk.

Verðlagning

2186. Yfirfærsla markaðsstyrks í formi verðlagningar getur tekið á sig ýmsar myndir, s.s. mismunun í verðlagningu, víxlniðurgreiðslur, skaðlega undirverðlagningu eða yfirverðlagningu. Tilgangur með slíkri hegðun getur verið að auka kostnað samkeppnisaðila (núverandi og mögulegra), 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. Ennfremur getur aðili sem hefur yfirburðastöðu á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) beitt stöðu sinni á þeim aðliggjandi markaði þannig að það hafi skaðleg áhrif á fráliggjandi markaði 3a og/eða 3b, sérstaklega varðandi tengingar inn á svæði sem viðkomandi aðili er í einokunarstöðu eða yfirburðastöðu hvað slíkar stofntengingar varðar. Þá getur verðlagning heildsöluvönduls, sem t.d. samanstendur af stofnlínuflutningi, eftir atvikum IP-MPLS, og vörum á mörkuðum 3a/b, og hugsanlega farnetsdreifingu, skapað vandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a/b, sér í lagi ef enginn keppinautur getur svarað slíku framboði.

2187. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, getur haft hvata til að selja heildsöluþjónustu sína á mismunandi verði eftir því hvaða kaupandi á í hlut eða eftir því hvaða svæði á í hlut. Til dæmis getur fyrirtækið selt tilteknum smásöluaðilum þjónustuna á lægra verði en öðrum kaupendum, t.d. forgangsbirgjum í tengslum við bindandi langtímasamninga. Þetta getur leitt til þess að kostnaður samkeppnisaðila þess smásölufyrirtækis geti orðið hærri og gert þeim þannig erfitt fyrir í

samkeppni. Þegar smásöluhlutdeild slíks forgangsbirgis hækkar gagnast það jafnframt viðkomandi heildsölufyrirtæki, þar sem forgangsbirgirinn er skuldbundinn til langs tíma að versla tiltekið lágmarksmagn af viðkomandi heildsölufyrirtæki, jafnvel með ákvæðum um stigvaxandi kaup ár frá ári. Einnig getur verið hvati fyrir slíkt fyrirtæki að verðleggja þjónustuna hærra á svæðum þar sem samkeppnisþrýstingur er lítill. Slíkt getur að vissu marki verið eðlilegt ef kostnaðarleg rök styðja það, en getur einnig verið dæmi um yfirverðlagningu vegna skorts á innviðasamkeppni.

2188. Mismunandi verð geta í sumum tilvikum átt rétt á sér, s.s. ef kostnaður við að veita þjónustuna er sannanlega mismunandi eða ef veittir eru tryggðar- eða magnafslættir. Ef magnafsláttur er hins vegar miðaður við magn viðskipta sem aðeins getur átt við einn eða fáa smásala, sem gert hafa bindandi langtímasamninga við viðkomandi heildsölufyrirtæki, þá bendir það til þess að um samkeppnishamlandi aðgerð sé að ræða. FST telur að ef ekki sé beitt viðeigandi kvöðum þá hefði slíkt heildsölufyrirtæki tækifæri og hvata til að mismuna fjarskiptafyrirtækjum á viðkomandi markaði og/eða á fráliggjandi mörkuðum í verðlagningu.

2189. Víxlنيðurgreiðslur geta átt sér stað milli þjónustu á markaði 3a og fráliggjandi markaða, þ.e. markaðar 3b og smásölumarkaða, en einnig eftir atvikum milli þjónustu á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur og á fráliggjandi heildsölumörkuðum 3a og/eða 3b. Lóðrétt samþætt fyrirtæki, eða fyrirtæki þar sem einkenni lóðréttar samþættingar gætir vegna langtímasamninga, gæti haft tækifæri og hvata til þess að innheimta óeðlilega hátt verð á markaði 3a, en of lágt verð miðað við kostnað á fráliggjandi heildsölumörkuðum ef ekki væru til staðar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá eða a.m.k. kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Hagnaður á markaði 3a gæti svo verið notaður til að niðurgreiða tap á fráliggjandi mörkuðum, eða eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur, en eins og áður segir selur Míla afar fáar heimtaugar í ytri sölu á fastanetum sínum og Ljósleiðarinn alls ekki á sínu ljósleiðaraneti á heimilismarkaði, heldur fer langmesta salan fram á markaði 3b. Víxlنيðurgreiðslur af þessu tagi geta sett samkeppnisaðila á fráliggjandi markaði (núverandi og mögulega), eða viðskiptavini sem starfa á smásölumarkaði, í verðklemmu.

2190. Undirverðlagning er það þegar fyrirtæki selur vöru eða þjónustu undir tilteknu kostnaðarviðmiði. Almenn er miðað við verð undir meðaltali breytilegs kostnaðar. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til að undirverðleggja á fráliggjandi mörkuðum í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína og jafnvel ýta keppinautum sínum út af markaði eða hindra innkomu nýrra keppinauta, eftir atvikum á tilteknum svæðum. Samkeppnisyfyrirvöld hafa í nokkrum tilvikum þurft að grípa til aðgerða vegna skaðlegrar undirverðlagningar markaðsráðandi fyrirtækja, þ.á.m. gagnvart Símanum í máli 30/2011, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 10/2011 en þar segir m.a.:

„Yfirburðir áfrýjanda á undirmörkuðum fjarskiptamarkaðar, einkum á sviði fastlínukerfis og farsímaþjónustu, gera það sérstaklega brýnt að koma í veg fyrir að áfrýjandi beiti sterkri stöðu sinni þar til að skapa samsvarandi stöðu á nýjum og tengdum mörkuðum fjarskipta sem eru í þróun. Að öðrum kosti er hætt við að samkeppni á slíkum mörkuðum fái ekki að þróast eðlilega.“

2191. FST telur að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3a geti Míla, Tengir og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Þá gæti fyrirtæki með sterka stöðu á

stofnleigulínnumarkaði, beitt þeim markaði við undirverðlagningu á mörkuðum 3a og/eða 3b eða undirverðlagt á stofnleigulínnumarkaði.

2192. Með undirverðlagningu og víxlنيðurgreiðslum getur eðlilegu jafnvægi verðlagningar á milli markaða 3a, 3b og smásölumarkaða verið raskað og getur það haft þær afleiðingar að gera keppinautum og viðskiptavinum á fráliggjandi mörkuðum erfiðara fyrir í samkeppni eða jafnvel hrakið þá af markaði eða komið í veg fyrir innkomu nýrra aðila á markað. Þá getur óeðlilega lítill munur á verði á 3a og 3b beint samkeppnisaðilum frá markaði 3a og þvingað þá til að kaupa meiri þjónustu á markaði 3b eða komið í veg fyrir að slíkir aðilar klífi upp fjárfestingarstigann og hugi heimtaugaleigu, eftir atvikum sýndaraðgangi (VULA), í stað bitastraumsaðgangs. Þá geta hagstæðir heildsöluvöndlar skapað vandamál þegar keppinautar geta ekki leikið slík tilboð eftir.

Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum

2193. Yfirfærsla á markaðsstyrk sem ekki tengist verðlagningu getur verið í formi ýmis konar hegðunar sem felur í sér mismunun milli eigin sölueininga, viðskiptavina og keppinauta. Til dæmis getur verið um að ræða tafir á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegar kröfur til viðsemjenda, mismunun í gæðum, mismunun í upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda.

2194. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004), eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til þess að tefja þegar keppinautar á viðkomandi heildsölumarkaði eða fráliggjandi mörkuðum eða tilteknir viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi óska eftir aðgangi að heildsölupjónustu. Þetta getur skapað viðkomandi fyrirtæki forskot í samkeppni þar sem keppinautar eru lengur að bregðast við eftirspurn á markaði þegar þeir fá ekki skjótan aðgang að nauðsynlegri heildsölupjónustu og getur einnig leitt til mismunar milli viðskiptavina á smásölustigi og t.d. hyglað forgangskaupanda. Með slíkri hegðun gæti forgangskaupandi þá fengið slíkt forskot sem á ensku er kallað „first mover advantage“. Nauðsynlegt getur verið að koma í veg fyrir hegðun sem þessa með því að setja kvaðir um jafnræði og hámarkstíma sem taka má í samningaviðræður og afhendingu þjónustu, svo eitthvað sé nefnt.

2195. Í sumum tilvikum gera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk óeðlilegar kröfur til heildsölukaupenda sem eru keppinautar á fráliggjandi mörkuðum eða starfa á smásölustigi. Slíkar kröfur geta t.d. verið varðandi bankaábyrgðir, lágmarks magn viðskipta eða kröfur um óþarfa upplýsingar sem tefja samningaviðræður.

2196. Einnig getur verið um að ræða mismunun í gæðum á milli þeirrar þjónustu sem eigin deildir fá annars vegar og keppinautar eða viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi hins vegar, t.d. varðandi upplýsingar um og viðbrögð við bilunum.

2197. Vandamál sem tengjast upplýsingaskiptum milli fyrirtækja geta í fyrsta lagi verið á þann veg að heildsölufyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum svæðum, veitir keppinautum eða tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupendum, betri upplýsingar og fyrr en aðrir eru upplýstir, t.d. varðandi uppbyggingaráform og uppfærslur tæknibúnaðar, þ.m.t. aukna afkastagetu. Þetta getur leitt til þess að samkeppnisaðilar og/eða tiltekin smásölufyrirtæki verði sein að bregðast við breytingum og

missi af tækifæri til að ná í eða halda viðskiptavinum sem hafa áhuga á að kaupa nýjustu þjónustulausnir á markaðnum. Ennfremur getur meðferð slíks fyrirtækis á upplýsingum frá keppinautum skapað samkeppnisvandamál. Við gerð heildsölusamninga móttækur heildsali ýmsar upplýsingar varðandi starfsemi heildsölukaupenda, áform þeirra og áætlanir um notendafjölda. Fyrirtæki gæti haft hvata til að miðla slíkum upplýsingum með einhverjum hætti til annarra deilda fyrirtækisins eða t.d. til forgangskaupanda sem starfar á smásölustigi, sem getur gert þeim auðveldara að vinna gegn samkeppni. Ljóst er t.d. að Míla sinnir orðið nær allri tækniþjónustu fyrir Símann í tengslum við þjónustu á umræddum heildsölumörkuðum og er t.d. eins konar milliliður um framkvæmd samnings Símans við Ljósleiðarann og yrði það einnig ef Síminn myndi semja beint við aðila á borð við Tengir og Snerpu.

Samtvinnun eða vöndlun heildsölupjónustu/Breiddarhagkvæmni

2198. Samtvinnun eða vöndlun heildsölupjónustu og mismunandi breiddarhagkvæmni á heildsölustigi getur valdið samkeppnisvandamálum, sérstaklega á markaði 3b, en einnig á markaði 3a. Í kafla 7.5.3.3 er fjallað ítarlega um þetta og vísast til þess að breyttu breytanda.

Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

2199. Míla hefur fram til þessa verið talið eina fyrirtækið með umtalsverða markaðshlutdeild á heildsölumörkuðum 3a og 3b, sbr. ákvörðun FST nr. 5/2021. Með endurskoðun þeirrar markaðsgreiningar sem fram kemur í þessu skjali er Míla útnefnd með umtalsverða markaðshlutdeild á markaði 3a í 28 sveitarfélögum, Ljósleiðarann í einu sveitarfélagi og Tengir í 8 sveitarfélögum. Á heildsölumarkaði 3b er Míla útnefnd með umtalsverða markaðshlutdeild í 32 sveitarfélögum og Ljósleiðarinn í einu sveitarfélagi.

2200. Til viðbótar við framangreinda heildsölumarkaði 3a og 3b eru markaðir fyrir leigulínur sem veita gagnaflutningsþjónustu milli hnútpunkta/tækjarými í stofnneti (stofnlínuhluti leigulína) og frá hnútpunkti/tækjarými til inntakskassa hjá endanotenda (lúkningarhluti leigulína). Stofnnet eru nauðsynlegt burðarlag fjarskiptatenginga til þess að hægt sé að veita þjónustu á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b um land allt. Í því sambandi skal tekið fram að Míla hefur einnig verið útnefnd með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum fjarskipta hér á landi, sbr. t.d. leigulínumarkaði, bæði stofnlínuhluta og lúkningarhluta, sbr. ákvörðunum PFS nr. 8/2014 og 21/2015. Mun FST endurskoða framangreindar markaðsgreiningar fyrir bæði stofnlínu- og lúkningarhluta leigulína á árinu 2024.

2201. Ekki er útilokað að unnt sé að yfirfæra markaðsstyrk á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði 3a og/eða 3b.

2202. Fyrirtæki sem er í sterkustu stöðunni á viðkomandi stofnleigulínumarkaði getur notið forskots þegar kemur að útbreiðslu ljósleiðaraneta á einstökum svæðum á landsbyggðinni og getur þannig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3a á tilteknum svæðum. Ennfremur getur þetta átt við um starfrækslu bitastraumsbúnaðar og getur þannig einnig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3b á tilteknum svæðum.

2203. Núgildandi markaðsgreiningarákvörðun á ofangreindum stofnleigulínumarkaði er komin nokkuð til ára sinna, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2015 frá 12. ágúst 2015. Endurskoðun á

markaðsgreiningu þessari verður gerð á árinu 2024 eins og frammar segir, en vinnan við hana hefur tafist verulega vegna vinnu við greiningu þá sem hér er til meðferðar, sem og ákvörðunar FST á sömu mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021.

2204. Niðurstaða framangreindrar markaðsgreiningar á stofnleigulínumarkaði frá 2015 var sú að útnefna Mílu með umtalsverðan markaðsstyrk á landinu öllu með álagningu tilheyrandi kvaða á félagið, þ.e. aðgangskvöð, jafnræðiskvöð, gagnsæiskvöð, kvöð um bókhaldslega aðgreiningu, kvöð um eftirlit með gjaldskrá og kvöð um færslu kostnaðarbókhalds.

2205. Þjónustumarkaðurinn var talinn samanstanda af ýmis konar samskiptareglum og flutningsmiðlum, sbr. ATM, IP-MPLS, MPLS-TP, Ethernet, Ethernet VLAN, SDH/PDH, bylgjulengdardeiling (WDM, CWDM og DWDM), svartur ljósleiðari, kopar og þráðlaus sambönd. Um var að ræða markað fyrir flutningsgetu sem seld er fjarskiptafyrirtækjum til að tengja saman net þeirra og dreifingarstaði. Símsstöðvar eru venjulega á milli aðgangsneti og stofnlína á Íslandi sem aðgreindi þær með áþreifanlegum hætti. Stofnlínur væru oftast ljósleiðarastrengir, en hefðbundnir símastrengir (kopar) og radíósambönd gætu einnig fallið undir markaðinn ef þær væru notaðar sem stofnlínur. Hvað samskiptareglur varðaði hefði þróunin verið í þá átt að sífellt fleiri notuðust við IP-MPLS lausnir.

2206. FST taldi ekki ástæðu til að aðgreina landfræðilega markaði á viðkomandi markaði og taldi hinn landfræðilega markað því vera landið allt. Samkeppnisaðstæður¹¹ væru ekki nægilega misjafnar milli einstakra landsvæða til að réttlæta skiptingu landsins í svæðisbundna markaði, auk þess sem skil í útbreiðslu neta væru óljós. Auk þess að vera með yfirburðastöðu á þeim svæðum sem engin samkeppni ríkti hefði Míla ennþá mjög sterka stöðu á þeim svæðum sem annað net væri einnig í boði. Því var ljóst að Míla var útnefnt eitt fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum þeim landfræðilegu mörkuðum sem kynnu að verða aðgreindir.

2207. Þar sem markaður 14/2004 hefur ekki verið í tilmælum ESA frá þeim fyrstu á árinu 2004, framkvæmdi FST mat á því hvort hann uppfyllti enn þau skilyrði sem þarf til þess að tilgreina komi að beita fyrirfram kvöðum (þriggja skilyrða prófið). Það var niðurstaða FST að markaðurinn uppfyllti enn þessi skilyrði. Þær aðstæður voru uppi hér á landi að á mörgum flutningsleiðum var aðeins einn þjónustuveitandi. Taldi FST að umtalsverðar og viðvarandi aðgangshindranir væru til staðar á markaðnum og ekki væri von á virkri samkeppni á næstu árum. Míla hafði enn yfirgnæfandi markaðshlutdeild (70-80%),¹² hvort sem horft væri til tekna af stofnleigulínunum eða fjölda virkra sambanda.

2208. Í samantekt um stöðuna á viðkomandi markaði á árinu 2015 kom fram að aðilar á þessum markaði voru í mjög misjafnri stöðu. Míla starfrækti eigið landsdekkandi net og byði heilsteypt net og bæði breitt og djúpt þjónustuframboð. Þó að net Orkufjarskipta næði á milli landshluta væri það fyrst og fremst byggt upp í þeim tilgangi að þjóna virkjana- og dreifingarstöðum raforku vegna þarfa eigenda fyrirtækisins. Orkufjarskipti starfaði á viðkomandi markaði og leigði út svartan ljósleiðara til þeirra sem eftir því sæktust ef lausir þræðir væru fyrir hendi sem félagið hefði ekki í hyggju að nota í þágu eigenda sinna.

¹¹ Mikilvægustu atriðin að mati FST voru sambærileg verð og hin mikla markaðshlutdeild Mílu hvort sem litið væri á landið í heild eða höfuðborgarsvæðið.

¹² Í fyrri greiningu á viðkomandi markaði á árinu 2007 var Míla með 85-90% markaðshlutdeild á viðkomandi markaði.

Leigjendur þyrftu því að fjárfesta í og reka eigin ljósendabúnað og netskipta á tengipunktum Orkufjarskipta og útvega sér sambönd að tengipunktunum, en þeir væru víðast utan alfaraleiða. Markaðshlutdeild Orkufjarskipta væri mjög lítil á viðkomandi markaði. Sýn leigði einn þráð á NATÓ hringnum og þræði og sambönd hjá öðrum þjónustuaðilum utan hringins. Sýn legði til ákveðinn virðisauka í netrekstri sínum, að stóru leyti í formi virks netbúnaðar og aðgengis að samskiptaháttum, t.d. í formi IP-MPLS samskiptaháttar. Þar sem Sýn byggði net sitt nær eingöngu á grunnnetum annarra netrekenda var talið að aðkomu fyrirtækisins á viðkomandi markaði frekur takmarkaða. Ljósleiðarinn hafði sótt fram en væri takmarkað af veitusvæði eiganda síns, OR, og hafði ekki skýr áform um frekari útbreiðslu utan þess svæðis.

2209. Þá kom fram að Orkufjarskipti og Ljósleiðarinn væru vegna eigenda sinna bundin af ákvæðum 36. Gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003, m.a. um bann við niðurgreiðslu á fjarskiptarekstri af einkaleyfisstarfsemi viðkomandi orkufyrirtækja, sem takmarkaði samkeppnislegt svigrúm umræddra fyrirtækja, t.d. hvað varðaði þátttöku í verðsamkeppni. Að einhverju leyti ætti þetta einnig við um Tengir á Eyjafjarðarsvæðinu. Starfsemi keppinauta Mílu á viðkomandi markaði væri ýmsum takmörkunum háð. Fjöldi fyrirtækja á markaðnum væri því ekki að öllu leyti lýsandi fyrir stöðu samkeppni á markaðnum.

2210. Nú eru 8 ár liðin frá því að framangreind markaðsgreining FST frá 2015 leit dagsins ljós. Ýmislegt hefur gerst á viðkomandi stofnleigulínumarkaði á þeim tíma, sérstaklega nú síðustu misseri, en Ljósleiðarinn hefur m.a. fengið aðgang að tveimur NATÓ þráðum, en annar þeirra var áður leigður til Sýnar, auk þess sem SE samþykkti með ákvörðun nr. 37/2023, dags. 28. september 2023, kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar.

2211. Rétt þykir að gera grein fyrir framangreindri ákvörðun SE sem veitir innsýn í núverandi stöðu á viðkomandi stofnleigulínumarkaði, en eins og fyrr greinir mun FST greina þennan markað á árinu 2024.

2212. Staða Mílu hefur löngum verið sterkari á umræddum leigulínumörkuðum en viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b. Á leigulínumarkaði hefur ekkert annað fyrirtæki en Míla getað boðið aðgang að stofnleiðum sem byggir á eigin ljósleiðara um landið allt og hefur þá frekar verið um að ræða staðbundnar stofnleiðir á starfsvæðum viðkomandi aðila sem bjóða þjónustu á markaði 3a og 3b. Þeir aðilar sem helst starfa á stofnlínumarkaði og eru eigendur á ljósleiðara eru Orkufjarskipti, Ljósleiðarinn og Tengir, en ekkert þessara fyrirtækja á ljósleiðarastofnnet sem jafnast á við stofnnet Mílu að umfangi. Þá má einnig benda á að stofnnet Mílu er umfangsmeira en það net sem Ljósleiðarinn mun hafa yfir að ráða með leigu á tveimur þráðum í NATO-leiðaranum á grundvelli útboðs Utanríkisráðuneytisins. Þá má einnig benda á að það stofnnet Sýnar sem Ljósleiðarinn hefur nýlega fest kaup á, sbr. ákvörðun SE nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*, byggir alfarið á því að undirlagið (ljósleiðaraþræðir eða stofnsambönd) sé leigt af öðrum aðila.

2213. Þrátt fyrir kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar og leigu á tveimur NATO þráðum þá er félagið háð Mílu um þjónustu til þess að nýta umrædda innviði. Í því sambandi má nefna að í kjölfar niðurstöðu NATÓ útboðsins hóf Ljósleiðarinn viðræður [...] ¹³. Búnaðurinn er að mestu leyti í hýsingum í eigu Mílu (að Hvolsvelli í Rangárþingi eystra undanskildum, þar sem búnaðurinn er í tengistöð sem Ljósleiðarinn leigir af Orkuveitunni). Er öll vinna við NATO

¹³ Upplýsingar innan hornklofa eru felldar brott vegna trúnaðar. Það sama á við um hornklofa hér eftir í skjalinu.

Ljósleiðara og innanhúslagnir + rafmagn í sírstöðvum Mílu unnin af Mílu og er verkframtinda því háð Mílu.

2214. Af framangreindu má sjá að staða Mílu er eftir sem áður mjög sterk á stofnlínumarkaði þrátt fyrir leigu Ljósleiðarans á tveimur þráðum í NATO strengnum þar sem 5 strengir eru í eigu Mílu. Þó Ljósleiðarinn sé kominn með samning við Utanríkisráðuneytið um leigu á 2 ljósleiðaraþráðum þá er eftir sem áður til staðar sama óleysta verkefnið, að færa stofnnet Sýnar yfir á bylgjulengdarkerfi Ljósleiðarans án þess að valda rekstrartruflunum á þeirri þjónustu sem veitt er í dag um stofnnet Sýnar. Þetta verkefni er mun meira krefjandi fyrir Ljósleiðarann en Mílu þar sem Ljósleiðarinn hefur ekki yfir að ráða sömu auðlindum á landsvísu og Míla, svo sem varðandi ljósleiðaraforða í landshring (5 þræðir vs 2), stofnleiðir út frá landshringnum sem stofnnet Sýnar nýtti, og þeirrar staðreyndar að Ljósleiðarinn er ekki með landsdekkandi IP/MPLS kerfi sem gæti nýst sem skref í átt að endanlegri lausn.

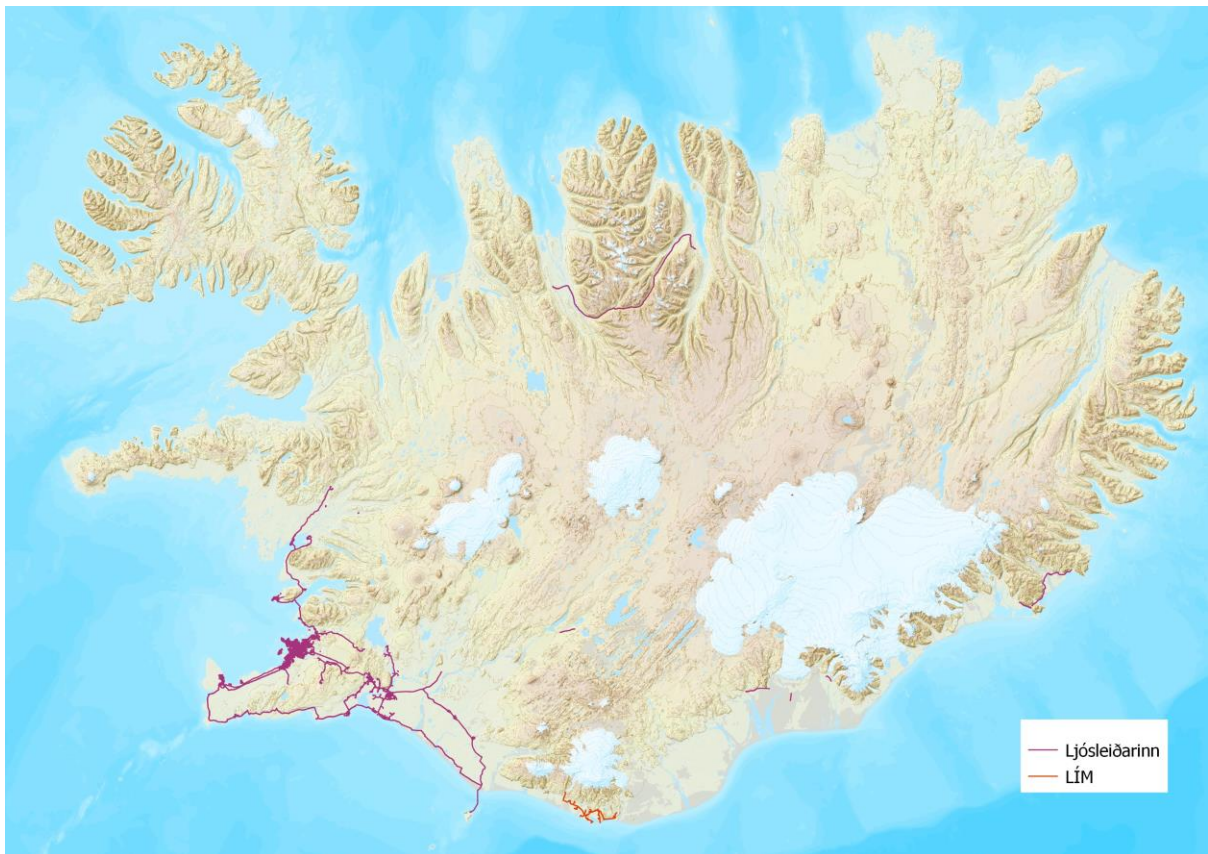
2215. Í framangreindri ákvörðun SE nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*, kom fram að á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína er Míla stærst með 65-70% hlutdeild árið 2022, Ljósleiðarinn með 15-20% hlutdeild fyrir samrunann og aðrir aðilar, þ.e. Orkufjarskipti, Sýn, Tengir og Síminn, með innan við 5%. Þrátt fyrir að SE miði hér að framan við landið allt aflaði eftirlitið gagna um markaðsstöðu heildsölufyrirtækja í stofnlínum eftir tilteknum svæðum. Við öflun gagna um tekjur eftir sveitarfélögum gátu bæði Ljósleiðarinn og Míla ekki veitt SE tekjuupplýsingar á stofnlínumarkaði með slíkri sundurgreiningu. SE aflaði upplýsinga og í málinu lágu fyrir gögn um uppbyggingu og útbreiðslu stofn- og burðarneta helstu keppinauta markaðarins, þ.m.t. fjölda hnútpunkta eða tengistaða í stofnnetum og staðsetningu þeirra. Fram kom að hnútpunktur Mílu eru hátt í 600 talsins um allt land og eru staðsettir í tækjarýmum sem er ýmist í eigu eða leigu Mílu. Til samanburðar eru hnútpunktur eða tengistaðir í neti Ljósleiðarans færri en tengistaðir Mílu. Þó mun tengistöðum Ljósleiðarans fara fjölgandi eftir því sem uppbyggingu félagsins og virkjun tveggja NATO þráða vindur fram á næstu misserum eða árum.

2216. Í ákvörðun SE var einnig skoðuð hlutdeild fyrirtækja miðað við ytri tekjur af IP-MPLS gagnaflutningsneti eingöngu. Var Míla stærst árið 2022 með 75-80% hlutdeild, Ljósleiðarinn með 10-15%, Sýn með 5-10% og Síminn með 0- 5%.

2217. Það var mat SE í ákvörðun nr. 37/2023 að Ljósleiðarinn mun eftir yfirtöku á stofnneti Sýnar áfram búa við mikið samkeppnislegt aðhald frá samliggjandi eða nærliggjandi stofnlínum Mílu. Með hliðsjón af öllu framangreindu má sjá að staða Mílu á stofnlínumarkaði er verulega betri miðað við keppinauta félagsins og styrkir sá aðstöðumunur óneitanlega stöðu félagsins á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b.

2218. Á neðangreindum myndum sést vel að staða Mílu er mun sterkari en keppinautanna þegar kemur að landsdekkandi fjarskiptaneti og aðstöðu.

Mynd 7.1 Ljósleiðaranet Ljósleiðarans



2219. Á ofangreindri mynd má sjá ljósleiðaranet Ljósleiðarans, þar sést einnig net sem áður var í eigu Líf í Mýrdal á Suðurlandi en Ljósleiðarinn hefur keypt það. Eins og sést er netið að mestu takmarkað við suðvesturhorn Íslands.

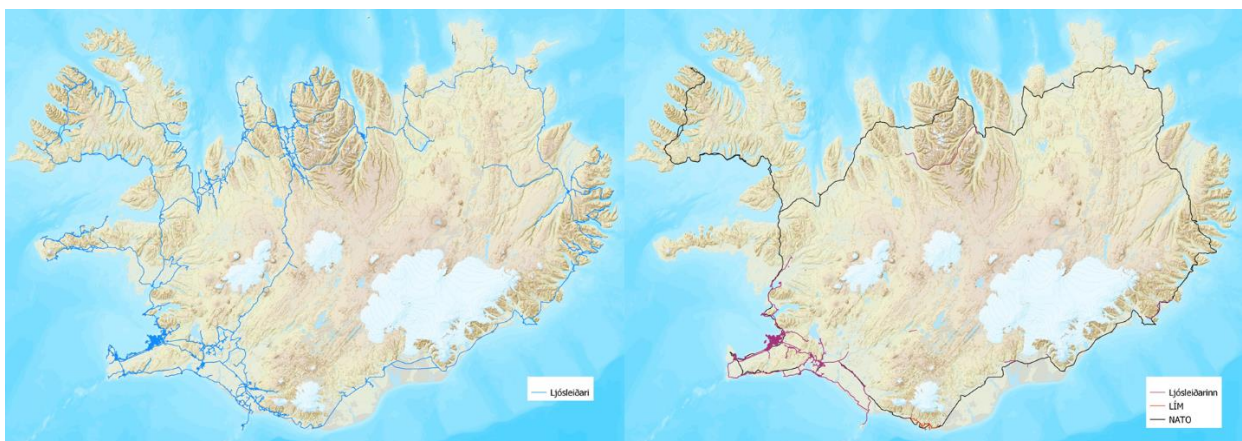
Mynd 7.2 Kopar- og ljósleiðaranet Mílu



2220. Eins og sést á ofangreindri mynd er net Mílu mun víðfemara en ljósleiðaranet Ljósleiðarans. Miðað við áform Mílu um niðurlagningu koparheimtauga má gera ráð fyrir að koparnet Mílu verði lagt endanlega lagt niður við lok líftíma þessarar greiningar. Þá er Míla einnig með örbylgjusambönd í sínu stofnneti.

2221. Þegar horft er til þess að Ljósleiðarinn hefur náð samningi um leigu á tveimur þráðum í NATO strengnum og borið saman við ljósleiðaranet Mílu þá sést að umfang ljósleiðaranets Mílu á landsvísu er töluvert meira en Ljósleiðarans.

Mynd 7.3 Ljósleiðari Mílu samanborið við ljósleiðara Ljósleiðarans að teknu tilliti til NATO leiðarans



2222. Við kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar var Ljósleiðarinn ekki að kaupa ljósleiðara þar sem net Sýnar var byggt upp með því að leigja ljósleiðara eða sambönd auk þess að hafa haft yfirráð yfir einum NATO þráð.

2223. Þeir aðilar sem leigja ljósleiðara af öðrum þurfu einnig að leigja aðstöðu í hýsingum sem gjarnan er í eigu sama aðila og á ljósleiðarann. Mikill munur er á fjölda og útbreiðslu tækjahúsa í eigu netrekanda.

2224. Í eftirfarandi mynd má sjá fjölda og staðsetningu tækjahúsa Ljósleiðarans.

Mynd 7.4 Ljósleiðarinn tækjahús [...]¹⁴

2225. Til samanburðar má sjá á eftirfarandi mynd af tækjahúsum Mílu sem eru mun fleiri og staðsett víða um land.

Mynd 7.5 Míla tækjahús [...]¹⁵

2226. Sá mikli munur sem er á stöðu fyrirtækjanna endurspeglast í þessum myndum, en þess ber þó að geta að sum tækjahúsa Mílu tengjast ekki ljósleiðaraneti félagsins heldur er tenging við þá byggð á örbylgjusambandi. Þá er hluti tækjahúsa Mílu eingöngu nýttur fyrir senda.

2227. Þegar Ljósleiðarinn nýtir aðgang sinn að þeim tveimur NATO þráðum sem félagið leigir þarf Ljósleiðarinn í flestum tilfellum að leigja aðgang að hýsingum hjá Mílu og er því háð fyrirtækinu um aðgang að þeirri hýsingu. Til þess að Ljósleiðarinn geti boðið upp á bitastraumsþjónustu í samkeppni við Mílu út um land er fyrirtækið því háð Mílu með aðgang að tækjahúsum og víða einnig aðgangi að ljósleiðara eða samböndum. Míla getur því haft hvata til að takmarka þennan aðgang samkeppnisaðila félagsins.

2228. Ef horft er til hvata fyrirtækja til að fjárfesta í ljósleiðaraútbreiðslu úti á landi þá er ljóst að það er mun áhættusamara að fara í slíkar fjárfestingar ef tengingin við slík staðbundin net er háð því að leigja innviði af utanaðkomandi aðila. Samningurinn um leigu á NATO-þráðunum er tímabundinn til 5 ára sem hægt er að framlengja til 5 ára og hugsanlega áfram. Fordæmi eru fyrir því að leiga á NATO þræði hafi ekki verið endurnýjuð og því er það áhættuþáttur. Þá nær NATO-þráðurinn alls ekki til allra þéttbýlisstaða og í þeim tilfellum myndi Ljósleiðarinn þurfa í einhverjum tilfellum að treysta á aðgang að ljósleiðara eða samböndum frá samkeppnisaðila, með tilheyrandi kostnaði og aðstöðumun. Því er ljóst að meiri áhætta væri fyrir Ljósleiðarann að fara út í ljósleiðaravæðingu úti á landi en Mílu.

2229. Að mati FST gefur staðsetning tækjahúsa netrekanda ákveðna mynd af þeirra starfsvæði og því fylgja hér að neðan myndir af tækjahúsum Tengis, Snerpu og Orkufjarskipta. Þess má geta að Orkufjarskipti eru í mjög litlu mæli á heimtaugamarkaði og nær eingöngu á stofnlínumarkaði og er meginmarkmið þess fyrirtækis að þjóna fjarskiptapörfum orkufyrirtækja.

Mynd 7.6 Tengir tækjahús [...]

¹⁴ Eigendur tækjahúsa hafa ekki heimilað birtingu á þessum myndum. Um er að ræða tækjahús sem viðkomandi hefur yfir að ráða og getur í sumum tilfellum verið í eigu annarra.

¹⁵ Rétt er að benda á að mikilvægi og stærð tækjahúsa Mílu eru mjög misjöfn, frá því að vera viðarskúrar utan byggða sem hýsa senda yfir í það að vera stórir tækjasalir sem hýsa fjölda af viðkvæmum búnaði.

Mynd 7.7 Snerpa tækjahús [...]

Mynd 7.8 Orkufjarskipti tækjahús [...]

7.5.2.4 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3a hér á landi

Almennt um stöðuna á markaðnum

2230. Í undanfarandi köflum hefur verið lýst helstu vandamálum sem líkleg eru til að koma upp ef engar kvaðir giltu á markaði 3a á Mílu, Tengir og Ljósleiðaranum á þeim svæðum þar sem félögin eru með umtalsverðan markaðsstyrk. Auk þessara vandamála má greina ýmislegt í raunverulegri stöðu í dag sem flokka má sem samkeppnisleg vandamál á markaði 3a og tengdum mörkuðum, bæði varðandi formgerð markaðar og varðandi hegðun markaðsaðila. Varðandi möguleg vandamál sem stafa af formgerð markaðar var gerð grein fyrir aðstöðumun sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar hvað breiddarhagkvæmni og möguleika til vöndlunar heildsölupjónustu varðar, sem og hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnleigulínunum sem áhrif geta haft á fráliggjandi heildsölumarkaði, þ.m.t. markaða 3a. Þá verður gerð grein fyrir ýmsum málum sem komið hafa upp á síðustu árum á umræddum heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum, sem sum hver hafa endað með ákvörðunum FST (áður PFS) sem geta talist til samkeppnisvandamála.

2231. Markaður fyrir staðbundinn aðgang hér á landi einkennist af tvíkeppni á þéttbýlustu svæðunum og allt frá einokun til mikillar fákeppni á mörgum landsvæðum á landsbyggðinni. Aðeins eitt fyrirtæki, þ.e. Míla hefur yfir að ráða aðgangsneti sem er nánast landsdekkandi, auk þess að vera með heildstætt, fullburða landsdekkandi stofnleigulínunet og með yfirburði á við keppinauta sína hvað varðar tengingar inn á hin ýmsu svæði. Keppinautar eru ekki til staðar alls staðar á mörkuðum 3a og 3b á landinu heldur starfa þeir hverjir á sínu starfssvæði, sem geta náð yfir nokkur sveitarfélög. Ljósleiðarinn og Tengir starfa nú orðið út fyrir veitumörk eigenda sinna, en þó aðeins á tilteknum landssvæðum. Fleiri en tveir aðilar eru óvíða að keppa á markaði 3a og á mörgum stöðum utan helstu þéttbýlissvæða er Míla eini aðilinn á markaðnum. Míla var með um 49% markaðshlutdeild á markaði 3a á landsvísu í árslok 2022 og er því með hæstu hlutdeildina á viðkomandi markaði ef horft er til landsins í heild. Ljósleiðarinn er þó ekki langt undan, en félagið starfar aðeins staðbundið á suðvesturhorni landsins eins og staðan er í dag.

2232. Það sem skiptir þó mestu máli er að markaðshlutdeild Mílu og Tengis er mjög há á þeim svæðum þar sem félögin teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk, auk þess sem útbreiðsla samhliða fastaneta er almennt engin eða mjög lítil á viðkomandi svæðum. Þá er markaðshlutdeild Ljósleiðarans á því svæði sem það félag telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk há og útbreiðsla samhliða fastaneta almennt mikil.

2233. Þó að hlutdeild Mílu hafi minnkað á landsvísu frá því að síðasta greining var gerð árið 2021 eru yfirburðir Mílu enn nokkrir á viðkomandi markaði sé horft til landsins í heild og miklir á mörgum svæðum. Þá er Míla í bestu stöðunni hvað varðar stofnleigulínutengingar um landið og inn á hin ýmsu svæði. Fyrirtækið hefur undanfarið verið í mikilli sókn hvað varðar uppbyggingu ljósleiðaraneta, sér í lagi í þéttbýli, en einnig með lagningu ljósleiðaraneta gegn ríkisstyrkjum, sem og með kaupum eða langtímaleigu á ljósleiðaranetum í dreifbýli. Markaðurinn einkennist víða af miklum aðgangshindrunum þar sem nýjum fyrirtækjum hefur reynst fremur erfitt að festa sig í sessi og hefur uppbygging Ljósleiðarans og Tengis tekið

langan tíma þar sem miklu hefur verið kostað til síðustu 20 árin eða svo, auk þess að vera staðbundin. Á meðan fyrirtæki á borð við Ljósleiðarann og Tengir hafa á löngum tíma breitt út ljósleiðaranet til heimila og fyrirtækja á starfssvæðum sínum lagði Míla áherslu á að uppfæra koparheimtaugar sínar þar til félagið hóf mikið átak í lagningu eigin ljósleiðaralagna til heimila og fyrirtækja á árinu 2016. Eftir að sala Mílu til Ardian gekk í gegn í lok september 2022 hefur félagið aukið fjárfestingar í ljósleiðaranetum verulega og eru útbreiðsluáform næstu ára metnaðarfull, á meðan þau eru mun hógværi hjá Ljósleiðaranum og Tengir. Þar sem markaðurinn er mjög lítill hvað varðar fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, á sama tíma og landið er dreifbýlt í evrópsku samhengi, þá eru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að byggja upp aðgangsnét, með tilheyrandi stofnlínutengingum inn á hin ýmsu svæði, í samkeppni við Mílu, auk þess sem slíkt tekur mjög langan tíma. Það er því líklegt að yfirburðir Mílu í markaðshlutdeild muni verða ríkjandi enn um sinn, sérstaklega á tilteknum landsvæðum, og ýmsar vísbendingar eru í þá átt að þeir yfirburðir gætu styrkst enn frekar á líftíma greiningarinnar, t.a.m. ef félagið fær t. a. m. Nova í viðskipti sem ekki er ólíklegt á líftíma þessarar greiningar enda er félagið ekki bundið í samningum við tiltekinn þjónustuaðila á heildsölustigi til langs tíma líkt og önnur félög á smásöllumarkaði.

2234. Á síðustu árum hefur Ljósleiðarinn haldið áfram fjárfestingum í ljósleiðaraneti sínu, sérstaklega með samfjárfestingum með Mílu, og þjónustusvæði þess félags á viðkomandi markaði nær nú yfir stór svæði á Suðvesturlandi og allt austur í Mýrdalshrepp á Suðurlandi. Ljósleiðarinn hafði um 43% hlutdeild á viðkomandi markaði á landsvísu í árslok 2022, en allt upp í 70% á Seltjarnarnesi. Tengir er svo með um 6% markaðshlutdeild á landsvísu og aðrir staðbundnir samanlagt með undir 1% hlutdeild.

2235. Markaðshlutdeild Mílu hefur lækkað úr 56% frá síðustu greiningu í 49% í árslok 2022 og er fyrirtækið enn með hæstu hlutdeildina á markaðnum ef horft er til landsins í heild. Eins og fyrr er rakið er ýmislegt sem bendir til þess að þessi þróun geti stöðvast eða jafnvel gengið eitthvað til baka á líftíma þessarar greiningar. Þá gefa þessi meðaltalshlutföll ekki rétta mynd á einstökum landfræðilegum mörkuðum málsins, en Míla er á mörgum landsvæðum með yfirburða markaðshlutdeild og jafnvel eini aðilinn á tilteknum svæðum. Hvati Mílu til sölu á vörum sem ekki hafa verið bundnar kvöðum virðist ekki hafa verið mikill á síðustu árum.¹⁶ Þó má einnig geta þess að einhverjar þjónustutegundir eru í boði hjá Mílu án þess að vera undir kvöðum. Míla er með útbreiddasta net landsins og fjarskiptafyrirtæki eru háð aðgangi að því, vilji þau veita þjónustu um allt land. Ætla verður að hvatar Mílu hafi breyst að umtalsverðu leyti eftir að eignartengsl voru rofin milli Símans og Mílu, en ítreka verður þó það sem áður hefur komið fram um langtíma heildsölusamning Símans og Mílu og afstöðu SE og FST um að enn gætir ígildi lóðréttar samþættingar milli félaganna eða a.m.k. mjög sterk hagsmunatengsl. Auk þess hefur Míla mestu breiddarhagkvæmnina, útbreiðsluna um landið, þ.m.t. stofnlínunet, og tækifærin til að bjóða fram álitlega heildsöluvöndla. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að ennþá sé þörf á kvöðum á tilteknum

¹⁶ Það eru ýmis dæmi um það að Míla hafi ekki orðið við beiðnum um aðgang sem félagið taldi ekki falla undir gildandi kvaðir. Þar má m.a. nefna ákvörðun PFS nr. 34/2010 en í því máli hafnaði Míla beiðni Vodafone (nú Sýn) 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. Einnig má nefna ákvörðun nr. 34/2014 um aðgangsbeiðni Snerpu að götuskápum Mílu og ákvörðun nr. 15/2020 um aðstöðu fyrir inntakskassa í tækjarymum.

svæðum á viðkomandi markaði, og þá ekki aðeins gagnvart Mílu heldur einnig gagnvart Tengir og Ljósleiðaranum á tilteknum svæðum.

2236. Lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar var áður til þess fallin að draga úr virkri samkeppni á ýmsa vegu, en eins og að framan greinir voru eignartengsl félaganna rofin í lok september 2022. Á fráliggjandi mörkuðum var Símasamstæðan einnig með mikla markaðshlutdeild og átti það bæði við um markað 3b og smásölumarkað fyrir internettengingar. Símasamstæðan hafði einnig yfirburði á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur. Þá hefur Síminn verið með yfirburðastöðu á smásölumarkaði fyrir vöndla þar sem fjarskiptabjónusta og sjónvarpsþjónusta er vöndluð saman. Markaðsstyrkur á markaði 3a færði samstæðunni í hendur ýmis tækifæri og tól til þess að verja forskot sitt nokkuð vel í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, en það gat einnig virkað í hina áttina þannig að sterk staða Símans á smásölumörkuðum, þ.m.t. vegna línugjalds, sem á undanförunum árum hefur m.a. falist í mikilli velgengni Heimilispakkans, beindi viðskiptavinum að aðgangsneti Mílu, sem væntanlega hægði á brottfalli af neti Mílu þrátt fyrir stórauðna ljósleiðaraútbreiðslu sjálfstæðra netrekenda frá árinu 2014. Þá hefur markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði mjög lítið lækkað frá 2014 ef aðeins er horft til fastnetstenginga. Ýmislegt í hegðun fyrrum Símasamstæðunnar varðandi lóðréttu samþættingu kom til skoðunar á undanförunum árum.

2237. Þó Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli félaganna, auk þess sem SE og FST telja að enn gæti áhrifa líkt og lóðrétt samþætting væri til staðar milli félaganna. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans á þeim heildsölubjónustum sem um ræðir á viðkomandi heildsölumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Keppinautar Mílu geta því ekki næstu 15-20 árin keppt um þá hlutdeild, sem telst um 35% af heildarmarkaðnum. Síminn hefur ekki yfir bitastraumbúnaði að ráða og Ljósleiðarinn er eini netrekandinn utan Mílu sem Síminn hefur keypt bitastraumsþjónustu af hingað til og ekki er fyrirséð að það muni breytast. Af því leiðir að utan starfssvæðis Ljósleiðarans á heimtauga- og bitastraumsmarkaði kaupir Síminn eingöngu af Mílu. Þess má geta í þessu samhengi að Síminn er með mikinn markaðsstyrk í smásölu á landsbyggðinni sem Míla nýtur góðs af vegna samningsins við Símans. Ljóst er að svigrúm Símans til að kaupa 20% tenginga af öðrum netrekendum er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni af því að velgengni Símans sé sem mest á smásölumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati sé eðli málsins samkvæmt verulega minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu, auk þess sem slíkur hvati getur minnkað enn meir þegar fram líða stundir.

Áhrif sterkrar stöðu Mílu á rekstur smærri staðbundinna neta

2238. Míla er eins og áður segir eigandi stærsta stofnlínunets og aðgangsnets landsins og þeirra einu sem nær til nánast allra notenda. Netið var upphaflega byggt á koparheimtaugum en á árinu 2016 hófst Míla handa við hraða og umfangsmikla ljósleiðaravæðingu og fjölgar ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins jafnt og þétt. Ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru orðnar um 120.000 í árslok 2022 og er áframhaldandi kröftug uppbygging fyrirhuguð á næstu árum af hálfu félagsins og árið 2023 verður að sögn félagsins algjört metár í slíkum fjárfestingum. Í árslok 2022 voru ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans um 120 þús. talsins og voru

Ljósleiðaraheimtaugar Mílu þá því í fyrsta sinn orðnar fleiri en ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans, sem hefur verið að breiða ljósleiðaranet sitt út í rúm 20 ár.

2239. Víða á landsbyggðinni hefur á síðustu árum staðið yfir uppbygging staðbundinna ljósleiðaraneta. Uppbygging þeirra byggir að meginstefnu til á tvenns konar forsendum, annars vegar eru það fyrirtæki sem eru í eigu veitufyrirtækja, að öllu leyti eða hluta, sem standa að verkefninu, s.s. Ljósleiðarinn og Tengir, eða um er að ræða ríkisstyrkt net í dreifðum byggðum. Þar að auki hafa sveitarfélög og/eða heimamenn í nokkrum tilvikum lagt ljósleiðaranet án ríkisstyrkja¹⁷, sem og Snerpa á Vestfjörðum, Austurljós á Egilsstöðum og nágrenni og nú síðast Eygló í Vestmannaeyjum.

2240. Ljósleiðarinn rekur net sitt að mestu óháð Mílu, en það vekur athygli að mörg hinna smærri neta eru ekki í beinni samkeppni við Mílu, heldur í samstarfi við félagið og í allmörgum tilvikum hefur Míla keypt netin eða leigt þau til langs tíma, enda Míla í bestu stöðunni til þess með sitt öfluga landsdekkandi stofnlínunet. Þar að auki hefur Míla í nokkrum mæli lagt ljósleiðaranet í dreifbýli sem hafa notið ríkisstyrkja. Það virðist vera flestum eigendum þessara smærri neta erfitt að reka þau og virkan búnað á þeim og þar hefur Míla komið sterkt inn. Þessi fjölmörgu net eru eins konar eyjar þar sem viðkomandi aðilar eiga ekki stofnlínutengingar frá þeim til annarra staða. Míla sér um rekstur á GPON samböndum á 23 slíkum netum. Þá hefur Míla lagt ljósleiðaranet sem hafa verið styrkt með styrkjum frá ríki eða sveitarfélögum eða tryggt sér eignarhald eða langtímaleigu á 29 netum til viðbótar. Samtals eru þetta 52 staðbundin net. Ljósleiðarinn átti lengstum ekki kost á slíku vegna skorts á eigin stofntengingum út fyrir suðvesturhorn landsins og að sögn félagsins vegna óhagstæðra kjara Mílu á slíkum stofntengingum. Nú hefur félagið fengið aðgang að tveimur ljósleiðaraþráðum á NATO strengnum, en félagið skortir enn tengingar frá honum í hina ýmsu byggðakjarna víða um land, en oft er um tugi eða jafnvel hundruð kílómetra að ræða. Með kaupum Ljósleiðarans á fjarskiptanetum og fjarskiptakerfum Sýnar, sem gekk endanlega í gegn með samþykki SE þann 28. september 2023, tryggði félagið sér aðgang að smáum ljósleiðaranetum í dreifbýli á Suðurlandi en sá aðgangur er mikið til byggður á aðgangi að ljósleiðaraneti Mílu þar sem Sýn átti ekki ljósleiðarann sem net Sýnar byggði á. Á árinu 2023 keypti Ljósleiðarinn svo ljósleiðaranet Ljóss í Mýrdals í Mýrdalshreppi. Eins og fram hefur komið hér að framan er aðstöðumunur mikill milli Ljósleiðarans og Mílu hvað aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum varðar.

2241. Tengir hefur keypt net sem upphaflega var í eigu Skútustaðahrepps, en það sveitarfélag rann inni í Þingeyjarsveit 2022, auk þess að reka og starfrækja bitastraumbúnað á hinu smáa ljósleiðaraneti Tjörneshrepps, en tengingar um það net teljast aðeins í fáum tugum. Þá keypti Tengir staðbundið net í Vopnafjarðarhreppi af Vopnafjarðarljósi. Mikill aðstöðumunur er einnig á milli Tengis og Mílu hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum. T.a.m. hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínutengingum milli starfssvæðis síns á Norðausturlandi og höfuðborgarsvæðisins, heldur verða smásöluaðilar að leigja aðgang að slíku frá öðrum aðila, þ.m.t. frá Mílu sem á og rekur öflugasta og víðfeðmasta stofnlínunet landsins. Þá hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínuneti milli allra aðgangsneta félagsins.

¹⁷ Rétt er þó að taka fram að ríkisstyrktarreglur gilda einnig um net sem byggð eru upp af sveitarfélögum þó þau njóti ekki styrkja frá ríkinu.

2242. Það má vera að ekki sé raunhæft fyrir eigendur smæstu netanna að standa að rekstri þeirra og að fjárfesta í virkum búnaði og öðru sem til þarf til að veita smásöluðilum og þar með neytendum nauðsynlega þjónustu. Einnig skortir slíka aðila umráð yfir stofnlínutengingar út fyrir sín svæði. Því getur verið að í mörgum tilvikum sé ekki öðrum mögulegum rekstraraðilum til að dreifa en Mílu, m.a. vegna þess að Míla starfrækir heillegasta og öflugasta stofnlínukerfi landsins og er það landsdekkandi. Þetta sýnir sterka stöðu Mílu sem eina fyrirtækisins hér á landi sem starfrækir nánast landsdekkandi aðgangsnét og fullburða stofnlínunet sem nær til alls landsins. Einnig er þessi þróun til þess fallin að styrkja stöðu Mílu á heimtaugamarkaðnum og leiðir til þess að nýfjárfestingar í smærri netum leiða í mörgum tilvikum ekki til aukinnar samkeppni á markaðnum, auk þess sem um fáar tengingar er að ræða af heildarfjölda tenginga í landinu.

Tregða Mílu og Ljósleiðarans til að veita tiltekna tegundir aðgangs

2243. Eins og fram kom hér að framan getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, þ.m.t. á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur, haft tilhneigingu til þess að reyna að yfirfæra þann styrk yfir á frálíggjandi markaði með því að synja tilteknum viðskiptavinum eða keppinautum um aðgang að tiltekinni heildsöluþjónustu. Tilvik hafa komið upp þar sem aðgangi er hafnað eða hann tafinn eða torveldaður með einhverjum hætti þrátt fyrir að kvaðir um aðgang hafi verið í gildi.

2244. Í þessu sambandi má t.d. nefna að mjög erfiðlega gekk lengi vel fyrir fyrirtæki að fá fullan aðgang að VDSL kerfi Mílu (sem þá var að vísu í eigu og rekstri Símans) á árunum 2010-2012. Vodafone (nú Sýn) óskaði t.a.m. ítrekað eftir aðgangi að VDSL með margvarpi (e. multicast) á aðgangssleið 1 um nokkurra missera skeið, en Míla hafði einungis boðið upp á internetflutning á aðgangssleið 3 í VDSL. Þurfti ákvörðun PFS (nú FST) til svo samstæðan léti af þessari hegðun, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012. Með slíkum aðgangi gat Vodafone boðið viðskiptavinum sínum aðgang að IPTV kerfi félagsins á netum Mílu. Nánar tiltekið bauð Míla lengi vel ekki aðgang að margvarpi fyrir aðra aðila en Símann, né bauð aðgang að aðgangssleið 1 nema með miklum og ítarlegum skilyrðum, m.a. að því er varðaði spá um fjölda viðskiptavina á hverjum stað.

2245. Þá tókst fjarskiptafyrirtækjum ekki árum saman að fá IPTV þjónustu Símans yfir á eigið bitastraumskerfi, en mjög mikilvægt er fyrir netrekendur að geta boðið upp á IPTV þjónustu eða að slík þjónusta standi til boða á neti þeirra, enda hefur hún um langt skeið verið mjög vinsæl meðal neytenda hér á landi til að nálgast sjónvarpsefni, þó aðeins hafi dregið úr mikilvægi slíkrar þjónustu með aukinni streymisþjónustu. Mikilvægi IPTV sjónvarpsdreifingar er þó enn mikið á innlendum fjarskiptamarkaði. Ljósleiðarinn hafði ítrekað og um mjög langt skeið boðið Símanum bitastraumsaðgang sem Síminn myndi nýta fyrir IPTV þjónustu sína og aðra þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu. Það var svo ekki fyrr en í júlí 2020 að Síminn samdi loks við Ljósleiðarann um slíkan aðgang. Síminn hóf að veita þjónustu sína á neti Ljósleiðarans í ágúst 2021. Þrátt fyrir umræddan samning er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á neti Mílu á líftíma greiningarinnar. Sýn hefur einnig átt í ágreiningi við Símann um aðgang að efni í eigu Símans til dreifingar á IPTV kerfi Sýnar síðan haustið 2015, en hefur ekki haft erindi sem erfiði. Á sama tíma hefur Síminn lagt mikla áherslu á að vöndla saman fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu með sjónvarpsefni (Heimilispakkinn) með góðum árangri frá því að sú stefna var mörkuð haustið 2015.

2246. Aðgangur að VDSL kerfi Mílu er ennþá mikilvægur víða um land, enda er raunin orðin sú að á þeim svæðum sem Míla hefur byggt upp VDSL þjónustu sína og ekki er annað net byggt á ljósleiðurum til staðar eða í takmörkuðum mæli, er ekki um aðra kosti að ræða fyrir bandbreiðan aðgang. Aðrir bitastraumsveitendur, sem höfðu verið með eigið ADSL kerfi á svæðinu, töpuðu þar af leiðandi stórum hluta viðskiptavina sinna í bitastraumsþjónustu á fáeinum mánuðum eftir að viðkomandi svæði voru VDSL vædd á árunum 2011-2015. Slíkum aðilum var því í raun gert ómögulegt að uppfæra kerfi sín úr ADSL í VDSL og keppa við Mílu í veitingu bitastraumsþjónustu, heldur þurftu þau að flytja smásöluviðskipti sín yfir í heildsölukaup á bitastraum á VDSL kerfum Mílu, þar sem öðrum innviðafyrirtækjum er ekki til að dreifa, og hafa þannig færst niður fjárfestingarstigann.

2247. Varðandi fleiri ágreiningsmál um aðgang í tengslum við VDSL væðingu Mílu má nefna ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem PFS taldi að Míla hefði ekki haft rétt til að synja Snerpu um tiltekna milliskápatengingar í Holtahverfi á Ísafirði og Míla var talin hafa brotið gegn jafnræðiskvöð með því að veita Snerpu ekki fullnægjandi upplýsingar og leiðbeiningar varðandi VDSL-væðingu hverfisins. PFS taldi aðgangskröfur Snerpu í sumum tilvikum ekki sanngjarnar og eðlilegar, en lagði fyrir Mílu að leysa þann hluta aðgangsparfanna með því að bjóða VULA aðgang. Frá því að viðmiðunartilboð Mílu var uppfært m.t.t. slíks VULA aðgangs hefur enginn aðili séð sér hag í að nýta sér það, þar sem verðlagningin er þannig að stærðarhagkvæmni þarf að vera mikil svo það sé raunhæft og fáum ef einhverjum slíkum aðilum til að dreifa hér á landi utan Símans, en Síminn kaupir þó ekki slíkan aðgang hjá Mílu.

2248. Eins og áður segir er hvati Mílu til að synja eða torvela aðgang að netum sínum verulega minni nú en meðan félagið var hluti af Símasamstæðunni. Þótt Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli Símans og Mílu, auk þess sem SE og FST telja að enn gæti einkenna lóðréttrar samþættingar milli félaganna. Tíminn verður að leiða það í ljós hvaða samkeppnislegu áhrif það kann hafa. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans varðandi þær heildsölupjónustur sem um ræðir á viðkomandi heildsölumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Ljóst er að það svigrúm er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni að velgengni Símans sé sem mest á smásölumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu til að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati ætti eðli málsins samkvæmt að vera minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu

2249. Í gegnum tíðina hefur Míla (áður Símasamstæðan) sótt það fast að fá aðgang að svörtum ljósleiðara hjá Ljósleiðaranum (aðgang á markaði 3a), líkt og Tengir veitir. Viðskiptamódel Ljósleiðarans hefur frá upphafi gengið út á að veita aðeins aðgang að bitastraumsþjónustu um ljósleiðaranet félagsins, nema til stærri aðila á fyrirtækjamarkaði. Ekki verður séð að smásöluaðilar hafi hins vegar óskað eftir slíkum heimtaugaaðgangi hjá Ljósleiðaranum, a.m.k. ekki á síðustu árum, enda hafa smásölufyrirtækin verið að færa sig niður fjárfestingarstigann og kjósa að kosta minna til í fjárfestingum í fastlínukerfum og kaupa því fyrst og fremst bitastraumsaðgang af netrekendum. Eins og áður er getið fer nánast öll ytri sala Mílu á fastanetstengingum fram á markaði 3b. Ein afleiðing þessa er sú að Míla hefur frá árinu 2016 staðið fyrir öflugri ljósleiðaravæðingu, m.a. á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn er til staðar, og því er samhliða ljósleiðaraútbreiðsla almennt orðin mjög mikil á þéttbýlustu svæðunum og fer ört vaxandi.

2250. FST lítur því ekki á þetta sem samkeppnisvandamál á markaði 3a eða fráliggjandi mörkuðum, heldur þvert á móti, þar sem innviðasamkeppni skapar virkari og sjálfbærari samkeppni en þjónustusamkeppni. Kvaðir á viðkomandi heildsölumörkuðum eiga m.a. að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum, sbr. 1. mgr. 4. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. FST fær ekki séð að það að skylda Ljósleiðarann til að veita aðgang á markaði 3a sé í samræmi við meðalhóf, né sé til þess fallið að auka samkeppni á fjarskiptamörkuðum eða stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og þar með innviðasamkeppni. Því ætti aðgangur að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans á markaði 3b að vera fullnægjandi til að stuðla að samkeppni á fráliggjandi smásölumörkuðum á því svæði þar sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Að mati FST er kvöð um að Ljósleiðarinn veiti aðgang að rorum og lagnaleiðum og hýsingu á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk líklegri til að stuðla að aukinni innviðasamkeppni þar en aðgangur að svörtum ljósleiðara.

Samkeppnisvandamál þar sem einkenna lóðréttar samþættingar gætir o.fl.

2251. Á meðan Símasamstæðan var og hét sýndi hún í nokkrum tilvikum af sér hegðun sem að mati keppinauta félagsins og FST gat verið til þess fallin að torvela þeim að fóta sig á markaði 3a, sem og á fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b). Undir lið sem ber sama heiti, þ.e. samkeppnisvandamál þar sem einkenna lóðréttar samþættingar gætir o.fl., í kafla 7.5.3.4 hér að neðan þar sem grein er gerð fyrir samkeppnisvandamálum á markaði 3b er að finna umfjöllun um þetta, en samkeppnisvandamál þessi geta bæði komið fram á markaði 3a og 3b, enda eru heildsölumarkaðir þessir náskyldir. Vísast til þeirrar umfjöllunar.

2252. Hér má benda á að deilt hefur verið um frágang lagna í húskössum, en í ágreiningsmálum sem komið hafa inn á borð FST hvað það varðar hefur niðurstaðan ýmist verið á þá leið að frágangur Ljósleiðarans eða frágangur Mílu hafi ekki verið samkvæmt reglum. Nú nýlega hafa verið að koma upp slík ágreiningsmál á starfssvæði Tengis, þótt FST hafi ekki tekið neina ákvörðun í þeim málum.

2253. Samnýting framkvæmda og röra- og lagnaleiða (e. ducts) hefur ekki ávallt gengið vel og oftast hafa Ljósleiðarinn og Tengir lagt sín net án aðgangs að lagnaleiðum og framkvæmdum Mílu, þótt nýleg dæmi séu um sameiginlegar framkvæmdir fyrirtækjanna. Samkvæmt ákvörðun PFS nr. 21/2014 var lögð kvöð á Mílu um að tilkynna um jarðvegsframkvæmdir með sex mánaða fyrirvara í þeim tilgangi að gera samnýtingu mögulega. PFS komst að þeirri niðurstöðu í ákvörðun sinni nr. 5/2018 að Míla hefði brotið gegn kvöðinni með því að auglýsa ekki hluta af jarðvegsframkvæmdum í Setbergshverfi í Hafnarfirði og að varðandi þann hluta sem auglýstur var hefðu ekki verið gefnar nógu greinargóðar upplýsingar. Þá var talið að Míla hefði brotið gegn ákvæðum aðgangskvaðar og jafnræðiskvaðar, með því að veita Ljósleiðaranum ekki aðgang í heimtaugarör sín í nokkrum götum og gæta ekki jafnræðis milli tengdra og ótengdra aðila. Í úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála nr. 2/2018 var niðurstaða PFS staðfest hvað varðaði þann hluta jarðvegsframkvæmda sem ekki var auglýstur, en niðurstaða PFS varðandi skort á upplýsingagjöf og aðgangi að rorum var felld úr gildi á þeirri forsendu að kvöð sem lögð hefði verið á með ákvörðun 21/2014 hefði ekki verið nógu skýr hvað þetta varðaði. FST taldi að þessi niðurstaða hefði gefið tilefni til að skýra inntak upplýsingaskyldu nánar með ákvörðun FST nr. 5/2021.

2254. FST telur að þau dæmi sem upp eru talin í kafla þessum, sbr. einnig kafla 7.5.3.4 hér að neðan, sýni með ótvíræðum hætti fram á að Míla, og áður Símasamstæðan, hafi í gegnum árin beitt ýmsum aðferðum til að gera keppinautum Mílu á heildsölustiginu erfitt fyrir í samkeppninni þrátt fyrir kvaðir á Mílu. FST gerir ekki ráð fyrir öðru en að slík hegðun kunni að halda áfram á líftíma greiningarinnar og að því sé full þörf á viðeigandi kvöðum á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, þótt sala Símans á Mílu og slit á eignar- og stjórnunartengslum milli Símans og Mílu ætti ef allt væri með felldu að draga úr slíkum hvata. FST er sammála SE um að slíkt verði að koma í ljós á næstu misserum og árum.

7.5.2.5 Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál er tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 3a

2255. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með því markmiði að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum samkeppnisvandamálum á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, sem og á fráliggjandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Með samkeppnisvandamálum, fyrir utan vandamál er skapast af formgerð markaðarins, er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að viðskiptavinir viðkomandi fjarskiptafyrirtækis sem er með umtalsverðan markaðsstyrk eða keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir nýir viðskiptavinir eða keppinautar komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér markaðsráðandi stöðu og það er ekki forsenda að samkeppnisbrot hafi hugsanlega verið framið heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð samkeppni.

2256. Í köflunum hér á undan var margvíslegum mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum lýst sem tengjast markaði 3a, auk samspils þeirra við samkeppnisvandamál sem tengjast markaði 3b, enda eru markaðir þessir nátengdir. Ennfremur var gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum eða aðstöðumun á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur sem áhrif geta haft á viðkomandi heildsölumarkaði 3a og 3b. Þau vandamál sem líklegt er að komið geti upp á viðkomandi heildsölumarkaði, eða á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, og haft geta áhrif á þeim markaði og/eða á fráliggjandi heildsölumarkaði ef kvaðir væru ekki til staðar á markaðnum geta t.d. falist í synjun um aðgang, mismunum í verðlagningu, víxlنيðurgreiðslum, skaðlegri undirverðlagningu, töfum á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegum kröfum til viðsemjanda, mismunum í gæðum, mismunum á upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunum í verði.

2257. Í umfjöllun um vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði ályktaði FST að Ljósleiðarinn og Tengir hefðu ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu þar sem Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020. Þá er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á

viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Ennfremur getur yfirverðlagning orðið vandamál og skaðað neytendur ef ekki er öðrum fjarskiptanetum til að dreifa en netum Mílu. Ennfremur gæti möguleiki Mílu til að veita heildsöluvöndla sem keppinautarnir geta ekki keppt við valdið samkeppnisvandamálum. Þetta gætu einnig orðið vandamál á þeim svæðum þar sem Tengir og Ljósleiðarinn eru með umtalsverðan markaðsstyrk.

2258. Þá var fjallað um lóðrétt yfirfærslu markaðsstyrks sem lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrkinn yfir á fráliggjandi markaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á þeim mörkuðum. FST komst að þeirri niðurstöðu að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Þá var talið að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3a geti Míla, Tengir og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni til lengri tíma litið, með því að hækka verð þegar engin eða lítil samkeppni er til staðar. Þá getur meiri breiddarhagkvæmni Mílu og aðstöðumunur sá sem er til staðar á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, Mílu í vil, valdið samkeppnisvandamálum á viðkomandi heildsölumarkaði og fráliggjandi markaði 3b.

2259. Að öllu framangreindu virtu eru greind og möguleg samkeppnisvandál enn til staðar þrátt fyrir breyttar aðstæður á markaðinum í ljósi sölu Mílu til Ardian. Ljóst er að enn eru til staðar sterk hagsmunatengsl á milli Símans og Mílu og verður framtíðin að leiða í ljós hvort að þau tengsl geti skapað hvata fyrir Mílu til þess að beita markaðsstyrk sínum með samkeppnishamlandi hætti. Þá var komist að þeirri niðurstöðu að Míla, Tengir og Ljósleiðarinn, gætu haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar einnig var talið að félögin hefðu getu og hvata til að beita undir- eða yfirverðlagningu á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Þá gætir ennþá einkenna lóðréttar samþættingar Mílu og Símans sem getur haft skaðleg áhrif á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Er því ljóst að mati FST að leggja þurfi kvaðir á þau fyrirtæki sem njóta umtalsverðs markaðsstyrks til að freista þess að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum afleiðingum umræddra samkeppnisvandamála.

2260. Að öðru leyti vísast til ítarlegri umfjöllunar um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði í köflunum hér að framan.

7.5.3 Samkeppnisvandamál á markaði 3b

7.5.3.1 Almennt

2261. Í kafla 6 hér að framan komst FST að þeirri niðurstöðu að á tilteknum svæðum á markaði 3b ríki ekki virk samkeppni og að fyrst og fremst Míla, en einnig Ljósleiðarinn á einu svæði, væru með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum. Slík staða þýðir að félögin, hvert á sínum svæðum, hafi þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni og að þau geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

2262. Í eftirfarandi köflum er fjallað um samkeppnisvandamál sem samkeppnisaðstæður á markaðnum skapa, bæði á viðkomandi markaði og á tengdum mörkuðum, þ.m.t. á aðliggjandi markaði 3a sem fjallað var um í kafla 7.5.2 hér að framan. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði. Meðal annars verður lagt mat á hvaða samkeppnisvandamál geti komið upp ef engar kvaðir væru til staðar á viðkomandi heildsölumarkaði. Einnig vísast hér til umfjöllunar um samkeppnisvandamál á markaði 3a í kafla 7.5.2 hér að framan, þar sem mikil og sterk tengsl eru á milli þessara tveggja heildsölumarkaða. Þar er sums staðar einnig að finna umfjöllun um markað 3b í þessu sambandi. Almennt má segja að samkeppnisvandamál séu meiri á markaði 3b hér á landi en á markaði 3a, þar sem Míla er víðar með yfirburðarstöðu á markaði 3b en á markaði 3a. Er þetta öfugt á við það sem þekkist víða í Evrópu, þar sem til skjalanna hafa komið fjarskiptafyrirtæki sem veita þjónustu á markaði 3b, þótt þau eigi ekki undirliggjandi fjarskiptanet.

2263. Eins og áður segir er ekki nauðsynlegt að sýna fram á að skaðleg hegðun hafi átt sér stað, heldur nægir að hægt sé að benda á líklega hvata og tækifæri til samkeppnishamlandi hegðunar, m.a. vegna formgerðar markaðarins. Samt sem áður verður einnig fjallað um tilvik sem komið hafa upp undanfarin ár sem geta bent til þess að staða Mílu og fyrrum Símasamstæðunnar í tengslum við markað 3b geti skapað samkeppnisvandamál, en eins og fyrr greinir, og nánari grein verður gerð fyrir, þá gætir að mati SE og FST ennþá nokkurra einkenna lóðréttrar samþættingar milli Mílu og Símans í ljósi langtímasamnings milli félaganna, sem m.a. kveður á um verulega mikil lágmarkskaup Símans af Mílu, en Míla er samkvæmt samningnum forgangsbirgir Símans. Greining á samkeppnisvandamálum miðar að því að leggja grundvöll að ákvörðun um álagningu kvaða og útfærslu á því hvers konar kvaðir geti gagnast best til þess að vinna gegn samkeppnisvandamálum á markaðnum eða einstökum hlutum hans.

2264. Í skýrslu ERG frá 2006 um sameiginlega afstöðu varðandi beitingu kvaða á fjarskiptamörkuðum¹⁸ er fjallað um helstu flokka samkeppnisvandamála sem komið geta upp á fjarskiptamörkuðum. Þar eru nefnd vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði, lóðréttri samþættingu og láréttri samþættingu. Ennfremur horfir FST til

¹⁸ ERG (06) 33, Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework - Final Version May 2006.

skjals frá BEREK frá 2012 í þessu sambandi¹⁹. Að mati FST eru líklegustu samkeppnisvandamálín á heildsölumarkaði á borð við 3b annars vegar þau sem skapast eða geta skapast af umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði einum og sér og hins vegar lóðrétttri samþættingu, eða ígildis hennar, og yfirfærslu markaðsstyrks á tengda markaði. Að mati FST verður að telja að þessi vandamál geti komið upp hér á landi á tilteknum landsvæðum og það þótt að í tilvikum Mílu hafi verið slitið á eignartengsl við Símann. Í eftirfarandi köflum er þessum vandamálum lýst að mestu með almennum hætti, en þar á eftir er fjallað um einstök tilvik sem upp hafa komið.

2265. Míla hefur t.a.m. yfir að ráða aðstöðu í símsstöðvum og tækjahúsum víða um land sem er afar mikilvæg og erfitt fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp. Hýsing búnaðar í þessari aðstöðu er því oft á tíðum ómissandi fyrir þau fjarskiptafyrirtæki sem leigja eða hafa mögulega áhuga á að leigja aðgang að heimtaugum Mílu, sem og fyrir þau fyrirtæki sem vilja þjóna slíkum leigjendum heimtauga með samböndum eða öðrum gagnaflutningi sem nauðsynlegur er fyrir þá þjónustu sem veitt er yfir heimtaugarnar. Ljósleiðarinn leigir umtalsverða aðstöðu af Mílu í þeim tilgangi, bæði fyrir óvirkar tengingar og virkan búnað, og getur umfang þessa aukist nú þegar Ljósleiðarinn er kominn með aðgang að tveimur þráðum í NATO strengnum og hefur keypt ljósleiðaraheimtaugar og önnur fjarskiptanet af Sýn víða um land. Þó ekki hafi verið um miklar fjárhæðir að ræða í stóra samhengingu, er þessi aðstaða mikilvæg fyrir Ljósleiðarann, og e.t.v. fleiri aðila, og um leið þá viðskiptavinum Mílu sem einnig eru viðskiptavinir Ljósleiðarans. Einnig hefur Tengir yfir að ráða slíkum hýsingarkostum á starfsvæði félagsins, sem og Ljósleiðarinn í einhverjum tilvikum, þó það félag leigi slíka hýsingarkosti að mestu leyti af OR á starfsvæði OR. Einnig verður fjallað um hvaða áhrif aðstöðumunur sá sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) getur haft á samkeppni á framangreindum markaði, en sá markaður er mikilvægur svo staðbundnir netrekendur geta stækkað útbreiðslusvæði sitt og stuðlað þannig að innviðasamkeppni.

7.5.3.2 Vandamál tengd umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 3b

2266. Vandamál sem tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði og eftir atvikum á tengdum heildsölumarkaði 3a og geta komið fram á þeim sömu mörkuðum eru af ýmsum toga og má þar helst nefna aðgangshindranir, misnotkun gagnvart viðskiptavinum er starfa á smásölustigi, t.d. með yfirverðlagningu, misnotkun gagnvart keppinautum á viðkomandi mörkuðum og óhagkvæmni í framleiðslu.

2267. Fyrirtæki sem nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a og á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004),²⁰ getur leitast við að skapa nýjar aðgangshindranir á markaðnum, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til þess að hamla nýrri samkeppni eða gera keppinautum á viðkomandi markaði eða aðliggjandi heildsölumarkaði 3a erfitt fyrir í samkeppninni. Þetta getur t.d. verið gert í formi niðurgreiðslna er stafa frá öðrum rekstrarþáttum

¹⁹ BoR (12) 127: Revised BEREK Common Position on best practice in remedies on the market for wholesale (physical) network infrastructure (including shared or fully unbundled access) at fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market.

²⁰ Nánar verður fjallað um áhrif aðstöðumunar á markaði 14 milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar í kafla 7.5.3.3, sem ber yfirskriftina lóðrétt samþætting, yfirfærsla markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu, breiddarhagkvæmni og aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur.

heildsölufyrirtækis með breitt þjónustuframboð og leiðir til óeðlilega lágs verðs á viðkomandi markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, til skamms eða meðallangs tíma og kemur í veg fyrir að keppinautar á þeim markaði á umræddum svæðum, sem ekki eru með eins breitt þjónustuframboð og jafn mikinn efnahagslegan styrk, geti notið eðlilegrar arðsemi, eða komið í veg fyrir að mögulegir keppinautar komi inn á viðkomandi markað. Takist slíku fyrirtæki að efla markaðsstyrk sinn á viðkomandi heildsölumarkaði á viðkomandi svæði enn frekar, eða jafnvel að bola keppinautum sínum af þeim markaði eða að koma í veg fyrir mögulega samkeppni, er ljóst að bæði hvati og möguleiki skapast fyrir umræddan aðila til að hækka aftur heildsöluverð sín á viðkomandi svæði og skaða þannig samkeppni á fráliggjandi eða tengdum mörkuðum.

2268. Ennfremur geta samkeppnisvandamál verið í formi hegðunar slíks aðila með breitt þjónustuframboð og mikinn efnahagslegan styrkleika gagnvart veikburðari keppinautum eða mögulegum keppinautum sem felst í að beina aðgangsbeiðendum að eigin fjarskiptaneti á viðkomandi markaði eða á aðliggjandi heildsölumarkaði 3a, t.d. með hagstæðum heildsöluvöndlum sem ekki standa til boða á öðrum netum, þar sem t.d. er vöndlað saman vörum er tengjast markaði 3a, markaði 3b, stofnlínutengingum og jafnvel farnetsdreifingu og hýsingu, og keppinautar eða mögulegir keppinautar eiga ekki möguleika á að jafna.

2269. Annað dæmi felst í því að auka skiptikostnað kaupenda með samningum sem eru bindandi til langs tíma.

2270. Þetta eru aðeins nokkur dæmi um fjölmargar hættur sem geta steðjað að samkeppni vegna þeirrar formgerðar markaðarins á tilteknum landsvæðum sem lýst hefur verið hér að framan og/eða hegðunar markaðsaðila sem nánari grein verður gerð fyrir hér síðar. FST minnir á, að til þess að FST sé unnt að bregðast við samkeppnisvandamálum með kvöðum, er nægilegt að til staðar sé hvati og möguleiki fyrir aðila með umtalsverðan markaðsstyrk að beita honum, en ekki að sýnt sé fram á það að hann hafi gert það.

2271. Nánar tiltekið getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði leitast við að gera þeim fyrirtækjum sem starfa í samkeppni við það á tengdum heildsölumörkuðum, t.d. á mörkuðum 3a og 4, eða mögulegum nýjum keppinautum á viðkomandi svæðum, erfitt fyrir eða jafnvel bolað þeim af markaði. Ef viðeigandi kvaðir eru ekki til staðar er hættu á að slíkt fyrirtæki geti t.d. hagað verðlagningu á tilteknum svæðum til skemmri eða meðallangs tíma litið þannig að önnur starfandi fyrirtæki eigi erfitt með að keppa við það, þannig að smásalar á fráliggjandi smásölumarkaði færi viðskipti sín yfir á kerfi hins markaðsráðandi aðila. Nái slíkur aðili þannig að koma í veg fyrir að nýr aðili leggi ljósleiðaraheimtaugar á tilteknum svæðum, og eftir atvikum boðið upp á bitastraumsþjónustu, gæti hann síðan hækkað verðin síðar, með tilheyrandi tjóni fyrir neytendur á þeim svæðum.

2272. Að mati FST er ljóst að aðilar á borð við Ljósleiðarann og Tengir hafa ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu og Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn, sem er stærsti smásali landsins, færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020, en Síminn hóf að bjóða þjónustu sína á neti Ljósleiðarans undir lok ágúst 2021. Miðað við þann samning, og framangreindan heildsölusamning Símans og Mílu, er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina

Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Að vísu hafa Ljósleiðarinn og Sýn einnig gert langtímasamning sín á milli, en Sýn er með mun minni markaðshlutdeild á smásölumarkaði en Síminn, auk þess sem binding Sýnar er ekki eins mikil og Símans gagnvart Mílu. Kaupendastyrkur þjónustuveitenda gagnvart Ljósleiðaranum og Tengir er því mun meiri en kaupendastyrkur Símans gagnvart Mílu vegna framangreinds langtímasamnings Símans og Mílu. Nova hefur t.a.m. fyrst og fremst verið á ljósleiðaraneti Ljósleiðarans, en enginn langtímasamningur er í gildi milli þeirra aðila. FST telur ekki ólíklegt að Nova hefji viðskipti við Mílu á umræddum heildsölumörkuðum á líftíma þessarar greiningar og a.m.k. nokkur hluti viðskiptavina Nova verði því á fastanetum Mílu á líftímanum, sem gæti þýtt að viðskipti Nova við Ljósleiðarann minnki að sama skapi.

2273. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði. Yfirverðlagning telst vera til staðar ef fyrirtæki kemst upp með það að viðhalda ofurhagnaði af starfsemi sinni, þ.e. meiri hagnaði en vænta má á samkeppnismarkaði. Yfirverðlagning getur leitt til hárra smásöluverða sem skaða hagsmuni neytenda og kemur jafnvel í veg fyrir að hluti þeirra geti nýtt sér þjónustuna ef verð verða mjög há.

2274. Annað samkeppnisvandamál sem gæti komið upp getur lýst sér í því að fjarskiptafyrirtæki sem kvaðir hvíla á á tilteknum heildsölumarkaði, t.d. kvöð um eftirlit með gjaldskrá eða gagnsæiskvöð, en öðrum ekki, freistist til að færa vöruframboð af kvaðasetta markaðnum yfir á hinn ókvaðasetta. Þetta getur í sumum tilvikum átt rétt á sér miðað við tæknipróun en getur einnig falið í sér sniðgöngu á kvöðum.

2275. Óhagkvæmni í framleiðslu er vandamál sem upp getur komið þegar ekki er virk samkeppni á markaði eða tilteknum hluta hans. Þegar fyrirtæki hefur ekki aðhald af samkeppnisþrýstingi getur það leitt til þess að fyrirtækið leggi sig ekki fram á mörgum sviðum rekstrar, s.s. varðandi kostnaðaraðhald, gæðakröfur, nýfjárfestingar og nýsköpun. Þessi vandamál hafa ekki verið áberandi á markaði 3b, né á markaði 3a, hér á landi, en þau gætu hugsanlega komið upp ef samkeppnisþrýstingur minnkar eða helst áfram lítill á tilteknum svæðum, eða við afléttingu kvaða á tilteknum svæðum, sér í lagi þar sem aðeins fjarskiptanet eins aðila er til staðar.

7.5.3.3 Lóðrétt samþætting, yfirfærsla markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu, breiddarhagkvæmni og aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

2276. Lóðrétt yfirfærsla markaðsstyrks lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrk á aðliggjandi heildsölumörkuðum yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á fráliggjandi mörkuðum. Markaður 3b er heildsölumarkaður og honum tengjast nokkrir aðliggjandi heildsölumarkaður 3a, heildsölumarkaður fyrir hágæðatengingar á fyrirtækjamarkaði (áður lúkningarmarkaður leigulína, nú markaður 4) og tengdur smásölumarkaður eða tengdir smásölumarkaðir. Þá er

aðliggjandi stofnlínnumarkaður (markaður 14/2004) mjög mikilvægur fyrir flutning bitastraumsþjónustu um landið, sem og í tilvikum heimtauga (markaður 3a).

2277. Skilja má á milli nokkurra megin flokka hvað lóðréttu samþættingu og yfirfærslu á markaðsstyrk varðar m.t.t. viðkomandi greiningar á markaði 3b:

- a. Synjun um aðgang
- b. Verðlagning
- c. Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum
- d. Samtvinnun eða vöndlun heildsölubjónustu
- e. Mismikil breiddarhagkvæmni
- f. Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

Synjun um aðgang

2278. Fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsölubjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun.

2279. Hvati getur verið til staðar hjá Mílu og Ljósleiðaranum að selja miðlægan aðgang í stað þess að bjóða upp á staðbundinn bitastraumsaðgang eða að verðmunur milli staðbundins aðgangs og miðlægan aðgangs sé slíkur að það jafngildri slíkri synjun. Það getur leitt til þess að fjarskiptafyrirtæki séu þvinguð í að kaupa dýrari aðgang og/eða geti ekki nýtt eigin innviði í gagnaflutningsþjónustu. Þá getur verið hvati til að haga vöruframboði þannig að fjarskiptafyrirtæki þurfi að kaupa alla bitastraumsþjónustu af einum aðila, t.d. ef ekki er hægt að kaup IPTV þjónustu án þess að kaupa internetþjónustu. Einnig getur þetta átt við um útlandagátt, en nú bjóða bæði Míla og Ljósleiðarinn upp á slíkt.

2280. FST telur að Míla og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Auk þess að veita aðgang að heimtaugum eða bitastraumi, getur þetta einnig átt við um aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingarkostum.

2281. Ljóst er að Ljósleiðarinn hefur ekki veitt aðgang að svörtum ljósleiðara (markaður 3a) á heimilismarkaði. Míla selur mjög lítið af aðgangi að heimtaugum í fastanetum sínum til ytri aðila, þrátt fyrir kvaðir þar að lútandi, þar sem fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði fjarskipta hafa á síðustu árum keypt bitastraumstengingar í stað heimtauga. Þetta stafar m.a. af nethögun Mílu sem nýtir sér PON kerfi á ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins. Tengir hefur hins vegar veitt aðgang að svörtum ljósleiðara, m.a. til Mílu í miklu magni. Tengir veitir hins vegar einnig bitastraumsþjónustu um sínar heimtaugar í samkeppni við fyrirtæki, eins og Mílu, sem veita bitastraumsþjónustu á neti Tengis, en félagið er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á neinu svæði á markaði 3b.

2282. Til þess að synjun um aðgang skapi verulegt samkeppnisvandamál þurfa almennt að vera til staðar þær aðstæður, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, að fjarskiptafyrirtæki á að- eða fráliggjandi mörkuðum hafi ekki þá valkosti að nota önnur net sem veitt geta sambærilegan aðgang eða geta ekki veitt hann á viðunandi kjörum. Þó að hér á landi hafi verið byggð upp ljósleiðaranet, eftir atvikum í sumum tilvikum með bitastraumsbúnaði, af öðrum en Mílu þá eru þau ekki landsdekkandi og á mörgum stöðum þurfa smásöluaðilar að reiða sig á heildsölupjónustu Mílu. Einnig ber að hafa í huga að í árslok 2022 voru ennþá um 20% 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 þeim svæðum á markaði 3b sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á, og/eða á markaði 3a, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) 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 Mílu. Með synjun er hér ekki aðeins átt við hreina synjun heldur einnig tilboð um aðgang á svo óaðgengilegum kjörum eða með svo óaðgengilegum skilmálum að jafna má til synjunar. Hið sama má segja um ljósleiðarann á því svæði sem það fyrirtæki hefur umtalsverðan markaðsstyrk.

Verðlagning

2283. Yfirfærsla markaðsstyrks í formi verðlagningar getur tekið á sig ýmsar myndir, s.s. mismunun í verðlagningu, víxlنيðurgreiðslur, skaðlega undirverðlagningu að yfirverðlagningu. Tilgangur með slíkri hegðun getur verið að auka kostnað samkeppnisaðila (núverandi og mögulegra), draga úr veltu þeirra og setja þá í þrönga stöðu með því að hafa lítinn mun á verði á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og/eða 3b annars vegar og á fráliggjandi mörkuðum hins vegar. Ennfremur getur aðili sem hefur yfirburðastöðu á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) beitt stöðu sinni á þeim aðliggjandi markaði þannig að það hafi skaðleg áhrif á fráliggjandi markaði 3a og/eða 3b, sérstaklega varðandi tengingar inn á svæði sem viðkomandi aðili er í einokunarstöðu eða yfirburðastöðu hvað slíkar stofntengingar varðar. Þá getur verðlagning heildsöluvönduls, sem t.d. samanstendur af stofnlínuflutningi, eftir atvikum IP-MPLS, og vörum á mörkuðum 3a/b, og eftir atvikum hvað farnetsdreifingu varðar, skapað vandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a/b, sér í lagi ef enginn keppinautur getur svarað slíku framboði.

2284. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum landsvæðum, getur haft hvata til að selja heildsölupjónustu sína á mismunandi verði eftir því hvaða kaupandi á í hlut eða eftir því hvaða svæði á í hlut. Til dæmis getur fyrirtækið selt tilteknum smásöluaðilum þjónustuna á lægra verði en öðrum kaupendum, t.d. fjarskiptafyrirtækjum sem eru bundin af lágmarksviðskiptum í tengslum við langtímasamninga. Þetta getur leitt til þess að kostnaður samkeppnisaðila þess smásölufyrirtækis geti orðið hærri og gert þeim þannig erfitt fyrir í samkeppni. Þegar smásöluhlutdeild slíks fjarskiptafyrirtækis hækkar gagnast það jafnframt viðkomandi heildsölufyrirtæki, þar sem fjarskiptafyrirtækið er skuldbundinn til langs tíma að versla tiltekið lágmarksmagn af viðkomandi heildsölufyrirtæki, jafnvel með ákvæðum um stigvaxandi kaup ár frá ári. Einnig getur verið hvati fyrir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að verðleggja þjónustuna hærra á svæðum þar sem samkeppnisþrýstingur er lítill. Slíkt getur að vissu marki verið eðlilegt ef kostnaðarleg rök styðja það, en getur einnig verið dæmi um yfirverðlagningu vegna skorts á innviðasamkeppni.

2285. Mismunandi verð geta í sumum tilvikum átt rétt á sér, s.s. ef kostnaður við að veita þjónustuna er sannanlega mismunandi eða ef veittir eru tryggðar- eða magnafslættir. Ef magnafsláttur er hins vegar miðaður við magn viðskipta sem aðeins getur átt við einn eða fáa smásala, sem gert hafa bindandi langtímasamninga við viðkomandi heildsölufyrirtæki, þá bendir það til þess að um samkeppnishamlandi aðgerð sé að ræða. FST telur að ef ekki sé beitt viðeigandi kvöðum þá hefði slíkt heildsölufyrirtæki tækifæri og hvata til að mismuna fjarskiptafyrirtækjum á viðkomandi markaði og/eða á fráliggjandi mörkuðum í verðlagningu.

2286. Vínþiðurgreiðslur geta átt sér stað milli þjónustu á markaði 3b og fráliggjandi smásölumarkaða eða aðliggjandi heildsölumarkaðar, þ.e. markaðar 3a, en einnig eftir atvikum milli þjónustu á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði og á fráliggjandi heildsölumörkuðum 3a og 3b. Hagnaður á stofnlínumarkaði og/eða á markaði 3a gæti svo verið notaður til að niðurgreiða tap á fráliggjandi markaði 3b. Lóðrétt samþætt fyrirtæki, eða fyrirtæki þar sem einkenni lóðréttar samþættingar gætir vegna langtímasamninga, gæti haft tækifæri og hvata til þess að innheimta óeðlilega hátt verð á markaði 3b, og eftir atvikum einnig á aðliggjandi markaði 3a, ef ekki væru til staðar kvaðir um eftirlit með gjaldskrá eða a.m.k. kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Eins og áður segir selur Míla afar fáar heimtaugar í ytri sölu á fastanetum sínum og Ljósleiðarinn alls ekki á sínu ljósleiðaraneti á heimilismarkaði, heldur fer langmesta salan fram á markaði 3b. Vínþiðurgreiðslur af þessu tagi geta sett viðskiptavinum sem starfa á smásölumarkaði, í verðklemmu, eða hluta þeirra ef mismunad er milli þeirra.

2287. Undirverðlagning er það þegar fyrirtæki selur vöru eða þjónustu undir tilteknu kostnaðarviðmiði. Almenn er miðað við verð undir meðaltali breytilegs kostnaðar. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til að undirverðleggja í þeim tilgangi að styrkja stöðu sína og jafnvel ýta keppinautum sínum út af markaði eða hindra innkomu nýrra keppinauta, eftir atvikum á tilteknum svæðum. Samkeppnisyfirvöld hafa í nokkrum tilvikum þurft að grípa til aðgerða vegna skaðlegrar undirverðlagningar markaðsráðandi fyrirtækja, þ.á.m. gagnvart Símanum í máli 30/2011, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 10/2011 en þar segir m.a.:

„Yfirburðir áfrýjanda á undirmörkuðum fjarskiptamarkaðar, einkum á sviði fastlínukerfis og farsímaþjónustu, gera það sérstaklega brýnt að koma í veg fyrir að áfrýjandi beiti sterkri stöðu sinni þar til að skapa samsvarandi stöðu á nýjum og tengdum mörkuðum fjarskipta sem eru í þróun. Að öðrum kosti er hætt við að samkeppni á slíkum mörkuðum fái ekki að þróast eðlilega.“

2288. FST telur að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3b geti Míla og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni. Þá gæti Míla, í ljósi sterkrar stöðu á stofnleigulínumarkaði, beitt þeim markaði við undirverðlagningu á mörkuðum 3a og/eða 3b eða undirverðlagt á stofnleigulínumarkaði.

2289. Með undirverðlagningu og vínþiðurgreiðslum getur eðlilegu jafnvægi verðlagningar á milli markaða 3a, 3b og smásölumarkaða verið raskað og getur það haft þær afleiðingar að gera keppinautum á mörkuðum 3a og 3b og/eða viðskiptavinum á fráliggjandi smásölumörkuðum erfiðara fyrir í samkeppni eða jafnvel hrakið þá af markaði eða komið í veg fyrir innkomu nýrra aðila á markað. Þá getur óeðlilega lítill munur á verði á 3a og 3b beint samkeppnisaðilum frá markaði 3a og þvingað þá til að kaupa meiri þjónustu á markaði 3b eða

komið í veg fyrir að slíkir aðilar klífi upp fjárfestingarstigann og hugi að heimtaugaleigu, eftir atvikum sýndaraðgangi (VULA), í stað bitastraumsaðgangs. Þá geta hagstæðir heildsöluvöndlar skapað vandamál þegar keppinautar geta ekki leikið slík tilboð eftir.

Aðrir þættir varðandi samskipti við keppinauta á fráliggjandi mörkuðum

2290. Yfirfærsla á markaðsstyrk sem ekki tengist verðlagningu getur verið í formi ýmis konar hegðunar sem felur í sér mismunun milli eigin sölueininga, viðskiptavina og keppinauta. Til dæmis getur verið um að ræða tafir á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegar kröfur til viðsemjenda, mismunun í gæðum, mismunun í upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda.

2291. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði eða á aðliggjandi mörkuðum fyrir stofnleigulínur og/eða markaði 3a, eftir atvikum á tilteknum svæðum, getur haft hvata til þess að tefja þegar tilteknir viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi óska eftir aðgangi að heildsöluþjónustu. Þetta getur skapað tilteknu smásölufyrirtæki, eftir atvikum forgangskaupanda, forskot í samkeppni þar sem keppinautar eru lengur að bregðast við eftirspurn á markaði þegar þeir fá ekki skjótan aðgang að nauðsynlegri heildsöluþjónustu og getur einnig leitt til mismunar milli viðskiptavina á smásölustigi og t.d. hyglað forgangskaupanda. Með slíkri hegðun gæti forgangskaupandi þá fengið slíkt forskot sem á ensku er kallað „first mover advantage“. Nauðsynlegt getur verið að koma í veg fyrir hegðun sem þessa með því að setja kvaðir um jafnræði og hámarkstíma sem taka má í samningaviðræður og afhendingu þjónustu, svo eitthvað sé nefnt.

2292. Í sumum tilvikum gera fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk óeðlilegar kröfur til heildsölukaupenda sem starfa á smásölustigi. Geta þetta þá verið óeðlilegar kröfur til tiltekinna heildsölukaupenda sem ekki teljast forgangskaupendur, til að hygla forgangskaupanda. Slíkar kröfur geta t.d. verið varðandi bankaábyrgðir, lágmarks magn viðskipta eða kröfur um óþarfa upplýsingar sem tefja samningaviðræður.

2293. Einnig getur verið um að ræða mismunun í gæðum á milli þeirrar þjónustu sem eigin deildir fá annars vegar og keppinautar á viðkomandi heildsölumörkuðum eða viðskiptavinir sem starfa á smásölustigi hins vegar, t.d. varðandi upplýsingar um og viðbrögð við bilunum.

2294. Vandamál sem tengjast upplýsingaskiptum milli fyrirtækja geta í fyrsta lagi verið á þann veg að heildsölufyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, eftir atvikum á tilteknum svæðum, veitir tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupendum, betri upplýsingar og fyrr en aðrir eru upplýstir, t.d. varðandi uppbyggingaráform og uppfærslur tæknibúnaðar, þ.m.t. aukna afkastagetu. Þetta getur leitt til þess að tiltekin smásölufyrirtæki verði sein að bregðast við breytingum og missi af tækifæri til að ná í eða halda viðskiptavinum sem hafa áhuga á að kaupa nýjustu þjónustulausnir á markaðnum. Ennfremur getur meðferð slíks fyrirtækis á upplýsingum frá keppinautum skapað samkeppnisvandamál. Við gerð heildsölusamninga móttækur heildsali ýmsar upplýsingar varðandi starfsemi heildsölukaupenda, áform þeirra og áætlanir um notendafjölda. Fyrirtæki gæti haft hvata til að miðla slíkum upplýsingum með einhverjum hætti til annarra deilda fyrirtækisins eða t.d. til forgangskaupanda sem starfar á smásölustigi, sem getur gert þeim auðveldara að vinna gegn samkeppni. Ljóst er t.d. að Míla sinnir orðið nær allri tækniþjónustu fyrir Símann í tengslum við þjónustu á umræddum heildsölumörkuðum og er t.d. eins konar milliliður um framkvæmd

samnings Símans við Ljósleiðarann og yrði það einnig ef Síminn myndi semja beint við aðila á borð við Tengir og Snerpu.

Vandamál tengd breiddarhagkvæmni og/eða mögulegum vöndlum heildsölupjónustu

2295. Í meginatriðum má skipta viðkomandi mörkuðum, þ.e. aðgangsmörkuðum á heildsölustigi og smásölumarkaði, upp í þrjú lög. Frá því sjónarhorni er heimtaugaleiga (markaður 3a) neðst, bitastraumskerfi byggð á heimtaugum í miðjunni og efst sú þjónusta sem um bitastraum er flutt og almennt er seld í smásölu. Sú smásölupjónusta er almennur internetaðgangur, dreifing sjónvarpsefnis og talsími. Undirliggjandi innviðir eru svo stofnleigulínur (markaður 14/2004), sem flytja umferð um landið á milli hinna ýmsu aðgangsneti.

2296. Í ársbyrjun 2021 flutti Síminn ýmis kerfi sín yfir til Mílu. Þarna var m.a um að ræða IP/MPLS flutningsnet (stofnleigulínur), IP-tölur Símans og AS númer, sem og útlandagátt. Síminn byggði MPLS flutningsnetið upp á sínum tíma innan fyrirtækisins til eigin þarfa vegna flutnings gagna fjölbreyttrar þjónustu yfir fastanet og farnet um land allt. Hluti þess sem MPLS netið flutti innan Símans voru gögn vegna dreifingar internetþjónustu um landið, þ.e. að tengja Aðgangsleið 1 á hverjum slíkum stað þar sem Míla veitti þann aðgang við kerfismiðju Símans þar sem tengingar voru áfram til skiptistöðva internetþjónustuaðila, svo sem RIX í Reykjavík og um útlandagáttir til skiptistöðva erlendis. Þess utan var farsímadreifikerfi (RAN) Símans flutt til Mílu, en Síminn heldur ennþá á farsímatíðnunum og starfrækir farsímakjarnann.

2297. Þar sem Míla hefur tekið við MPLS netinu kaupir Síminn þessa þjónustu nú í heildsölu af Mílu. Míla hefur einnig tekið við eignarhaldi, rekstri og þjónustu vegna IP-talna og AS-númers sem Síminn átti áður. Míla hefur einnig tekið við útlandagátt internettenginga.

2298. Framleiðendur á efsta laginu, þ.e. smásölupjónustunnar sjálfir, kaupa bitastraumsaðganginn hjá Mílu eða öðrum aðgangsnetum og keppa í smásölu til neytenda á grundvelli eigin framleiðslu, þ.e. getu á sviðum tækni og rekstrar til að halda uppi nægum afhendingargæðum og uppítíma þjónustu. Stofnlínutengingar til að flytja umferð til og frá hinum ýmsu aðgangsnetum og tengja þau saman kaupa smásalarnir almennt af Mílu eða öðrum netrekendum, en stofnnet Mílu er öflugast og víðfeðmast þeirra. Növa rekur eigið IP-MPSL kerfi á undirliggjandi leigulínum netrekenda, en bæði Síminn og Sýn hafa hætt að reka slík flutningskerfi.

2299. Án eigin AS-númers og IP-talna má draga sjálfstæði Símans til framleiðslu eigin þjónustu í efa. Án AS-númers má segja að Síminn sé ekki beinn þátttakandi á internetinu, en beining gagna milli neta byggir á þeim. Með AS-númerinu og IP-tölum er það því Míla sem þar með stýrir slíkri beiningu gagna til og frá viðskiptavinum internetþjónustunnar, bæði innanlands og um útlandagátt þeirri sem Míla hefur þá einnig innan fyrirtækisins. Einnig vakna spurningar um tæknilegt sjálfstæði og getu Símans til kaupa á aðgangspjónustu frá öðrum bitastraumsnetum, en [...].

2300. Til viðbótar hefðbundnum heildsölukaupum internetþjónustuaðila á heimtaugaleigu og bitastraumspjónustu kaupir því Síminn nú einnig þjónustu við veitingu

internetþjónustunnar sjálfur að útlandagátt meðtalinni, sem Síminn sinnti áður sjálfur í eigin þágu. Míla hefur þar með vaxið að breidd í þjónustuframboði sínu.

2301. Segja má að Síminn endurselji nú fullframleidda internetþjónustu Mílu undir vörumerki Símans. Þjónusta sem hefur verið nefnd Aðgangssleið 4 á bitastraumsmarkaði 3b, en FST felldi þá aðgangssleið niður úr kvöðum með ákvörðun PFS nr. 21/2014, en hún hafði þá gilt frá árinu 2008.

2302. Míla er því orðin samkeppnisaðili, þó með óbeinum hætti sé, við aðra smásala í internetþjónustu sem um leið eru umtalsverðir viðskiptavinir Mílu með kaupum á aðgangi að bitastraumspjónustu. Sama má að nokkru leyti segja um Ljósleiðarann.

2303. Það er mat FST að þær breytingar sem hafa orðið á fjarskiptamarkaði, sem hófust með sölu fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu og síðar sölu á Mílu til Ardian, hafi aukið þjónustuframboð Mílu við veitingu fjarskiptaþjónustu og styrkt stöðu félagsins á heildsölustigi í samkeppni við önnur fjarskiptafyrirtæki sem reka ljósleiðarakerfi, svo sem Ljósleiðarann og Tengir. Starfrækir Míla nú m.a. öflugt landsdekkandi farsímadreifikerfi (RAN), sem keppinautar félagsins geta ekki svo auðveldlega leikið eftir. Endurspeglast ofangreint m.a. í tilflutningi á umræddum fjarskiptakerfum í aðdraganda sölu Símans á Mílu og í yfirráðum Mílu á öllum IP-tölum og AS númerum og RAN frá Símanum eins og framar er lýst.

2304. Eins hefur kaup Ljósleiðarans á stofnneti Sýnar ásamt leigu á tveimur ljósleiðaraþráðum í NATO-strengnum gefið félaginu aukna möguleika í því að auka þjónustuframboðið frá því sem áður var. Með framangreindri sölu á stofnneti Sýnar fylgdi þjónustusamningur á milli Ljósleiðarans og Sýnar sem gengur skemur en þjónustusamningur Mílu og Símans, m.a. að því er varðar lengd, bindingu og flutning AS númers og IP-talna. Af framangreindu má álykta að sjálfstæði Sýnar verði meira en Símans eftir framangreinda tilfærslu og sölu fjarskiptakerfa eins og nánar er lýst í samrunaákvörðunum SE nr. 16/2023, *Kaup Ardian á öllu hlutafé í Mílu ehf. af Símanum hf.*, og nr. 37/2023, *Kaup Ljósleiðarans ehf. á stofnneti Sýnar hf.*

2305. Um mögulega markaði fyrir vöndla fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu má nefna að með vöndlun viðskipta er átt við að viðskiptavinum eru boðnar í einu lagi ólíkar vörur eða þjónustutegundir sem almennt hafa áður verið seldar stakar. Um getur verið að ræða fleiri en einn markað eftir því um hvaða þjónustubætti er að ræða, t.d. internet og sjónvarpsþjónusta (tvíleikur) eða Internet, farsími og sjónvarpsþjónusta (þríleikur). Þá kann að vera mögulegt að skilgreina frekari undirmarkaði fyrir tiltekna tegundir og/eða stærðir vöndla en segja má að þýðing vöndla í fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu hefði aukist töluvert undanfarin ár.

2306. Í andmælaskjali SE frá desember 2019, sem sent var Símanum vegna athugunar eftirlitsins á markaðsfærslu fyrirtækisins á Enska boltanum, kom fram það frummat að unnt væri að skilgreina sérstakan vörumarkað fyrir vöndla sem innihéldi fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu. Var talið að hlutdeild Símans á slíkum markaði gæti verið um 65% fyrir árið 2018. FST hefur frá árinu 2016 í gagnaöflun sinni á fjarskiptamörkuðum greint á milli annars vegar vöndla með interneti og hins vegar með interneti og sjónvarpi. Í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf. um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*, er greint nánar frá þessum upplýsingum. Upplýsingar sem þar koma fram um hlutdeild miðað við fjölda vöndla með internet- og sjónvarpsþjónustu

þar sem tví-, þrí- og fjórþættar þjónustur eru teknar saman sýna að hlutdeild Símans hefur aukist á milli áranna 2021 og 2022. Var hlutdeildin 64,9% árið 2021 en 67,0% 2022. Vísbendingar eru því um að Síminn hafi verið að styrkja stöðu sína á þessu sviði. Má því ætla að ef vöndlar fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu væru skilgreindir sem sérstakur markaður væri Síminn þar í markaðsráðandi stöðu, sbr. bráðabirgðaákvörðun SE nr. 30/2023, *Sennilegt brot Símans hf. gegn samkeppnislögum*.

2307. Sterk staða Símans í vöndlum fjarskiptaþjónustu styrkir stöðu Mílu sem hefur tryggingu fyrir a.m.k. 80% af öllum viðskiptum Símans á fráliggjandi smásölumörkuðum til næstu rúmlega 20 ára. Þá bendir margt til þess að farnetslausnir verði ríkur þáttur í mótun fjarskiptamarkaða á komandi árum sem einnig mun styrkja stöðu Mílu á undirliggjandi heildsölumörkuðum þar sem Míla hefur nú bæði yfir að ráða fastlínunetum og farnetum eftir framangreinda tilfærslu fjarskiptakerfa frá Símanum til Mílu, m.a. farsímadreifikerfið (RAN) og IP-MPLS kerfið. Með framangreindum kerfum hefur Míla þannig öðlast getu og hvata til þess að útiloka keppinauta sína, sem sumir hverjir eru jafnframt háðir Mílu sem viðskiptamenn um gagnaflutning, frá mikilvægum sundurgreindum aðföngum og eftir atvikum frá hópi viðskiptamanna, með því að tvinna eða vöndla saman heildsölupjónustur fjarskipta.

2308. Nánar tiltekið að með IP/MPLS stofnlínuflutningi má telja möguleika Mílu til að vöndla á heildsöluvörum í aðgangi og stofnlínuflutningi umtalsvert mikla, þar sem Míla sinnir nær allri framleiðslu þjónustu til neytenda og fyrirtækja. Í ljósi þess standa smásölkeppinautar Símans mögulega frammi fyrir ákvörðunum á næstu misserum og árum um endurfjárfestingu í eigin framleiðslukerfum eða draga sig enn lengra til baka og kaupa nær fullframleiddar vörur af Mílu til endursölu. Sýn virðist nú að hluta til hafa farið sömu leið og Síminn með samningi sínum við Ljósleiðarann.

2309. Samkeppnisaðilar Mílu á mörkuðum 3a og 3b standa þá einnig frammi fyrir samkeppni frá aukinni breidd Mílu og möguleikum Mílu til vöndlunar á þeirri breidd og þurfti Ljósleiðarinn í kjölfarið á þessu að breyta sínu vöruframboði og m.a. bjóða fram þjónustu um útlandagátt.

Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur

2310. Ekki er útilokað að unnt sé að yfirfæra markaðsstyrk á markaði fyrir stofnleigulínur (markaður 14/2004) yfir á fráliggjandi heildsölumarkaði 3a og/eða 3b. Fyrirtæki sem er í sterkustu stöðunni á viðkomandi stofnleigulínumarkaði getur notið forskots þegar kemur að útbreiðslu ljósleiðaraneta á einstökum svæðum á landsbyggðinni og getur þannig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3a á tilteknum svæðum. Ennfremur getur þetta átt við um starfrækslu bitastraumsbúnaðar og getur þannig einnig haft áhrif á samkeppnisstöðuna á markaði 3b á tilteknum svæðum.

2311. Míla hefur löngum verið í sterkustu stöðunni á umræddum stofnleigulínumarkaði. Varðandi umfjöllun um þetta vísast til undirkafla með heitinu „Aðstöðumunur varðandi stofnleigulínur“ í kafla 7.5.2.3 þar sem grein er gerð fyrir samkeppnisvandamálum á markaði 3a, að breyttu breytanda.

7.5.3.4 Nánar um samkeppnisvandamál tengd markaði 3b hér á landi

Almennt um stöðuna á markaðnum

2312. Í undanfarandi köflum hefur verið lýst helstu vandamálum sem líkleg eru til að koma upp ef engar kvaðir giltu á markaði 3b á Mílu og Ljósleiðaranum á þeim svæðum þar sem félögin eru með umtalsverðan markaðsstyrk. Auk þessara vandamála má greina ýmislegt í raunverulegri stöðu í dag sem flokka má sem samkeppnisleg vandamál á markaði 3b og tengdum mörkuðum, bæði varðandi formgerð markaðar og varðandi hegðun markaðsaðila. Varðandi möguleg vandamál varðandi formgerð markaðar var grein gerð fyrir aðstöðumuni sem er á milli Mílu annars vegar og annarra netrekenda hins vegar hvað breiddarhagkvæmni og möguleika til vöndlunar heildsöluþjónustu varðar, sem og hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnleigulínum sem áhrif geta haft á fráliggjandi heildsölumörkuðum, þ.m.t. á markaði 3b. Þá verður gerð grein fyrir ýmsum málum sem komið hafa upp á síðustu árum á umræddum heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum, sem sum hver hafa endað með ákvörðunum FST (áður PFS) sem geta talist til samkeppnisvandamála.

2313. Markaður fyrir miðlægan aðgang að fastaneti hér á landi einkennist af tvíkeppni á þéttbýlustu svæðunum og allt frá einokun til mikillar fákeppni á mörgum landsvæðum á landsbyggðinni. Aðeins eitt fyrirtæki, þ.e. Míla hefur yfir að ráða aðgangsneti sem er nánast landsdekkandi, auk þess að vera með heildstætt, fullburða landsdekkandi stofnleigulínunet og með yfirburði á við keppinauta sína hvað varðar tengingar inn á hin ýmsu svæði. Keppinautar eru ekki til staðar alls staðar á landinu heldur starfa þeir hverjir á sínu starfssvæði, sem geta náð yfir nokkur sveitarfélög. Ljósleiðarinn og Tengir starfa nú orðið út fyrir veitumörk eigenda sinna, en þó aðeins á tilteknum landssvæðum. Þó að Ljósleiðarinn sé núna með aðgang að tveimur þráðum í NATO-leiðaranum er net þeirra langt frá því að teljast landsdekkandi enda á Ljósleiðarinn ekki heimtaugar nema á hluta landsins²¹. Hvergi eru fleiri en tveir aðilar að keppa á markaði fyrir miðlægan aðgang að fastaneti og á mörgum stöðum utan helstu þéttbýlissvæða er Míla eini aðilinn á markaðnum. Míla var með um 52% markaðshlutdeild á markaði fyrir miðlægan aðgang að fastaneti á landsvísu í árslok 2022, en 44% ef umrædd farnetslausn er tekin með, og er því með hæstu hlutdeildina á viðkomandi markaði ef horft er til landsins í heild. Ljósleiðarinn er þó ekki langt undan með 45%, Tengir með tæp 2%, Snarpa með 0,7% og aðrir samtals með undir 1% ef aðeins er horft til fastanetsins. Þessi félög starfrækja þó aðeins staðbundin ljósleiðaranet, a.m.k. enn sem komið er. Sýn sem var stærsti aðilinn undir „aðrir“ hefur nú hætt að veita bitastraumsþjónustu eftir að SE samþykkti kaup Ljósleiðarans á fjarskiptanetum Sýnar þann 28. september 2023.

2314. Það sem skiptir þó mestu máli er að markaðshlutdeild Mílu er mjög há á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, auk þess sem útbreiðsla samhliða fastaneta er almennt engin eða mjög lág á viðkomandi svæðum. Þá er markaðshlutdeild Ljósleiðarans á því svæði sem það félag telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk há og útbreiðsla samhliða fastaneta almennt mikil.

2315. Þó að hlutdeild Mílu hafi minnkað smávægilega á landsvísu á viðkomandi markaði frá því að síðasta greining var gerð árið 2021 eru yfirburðir Mílu enn nokkrir á viðkomandi markaði sé horft til landsins í heild og miklir á mörgum svæðum. Þá er Míla í sterkri stöðu víða um land á markaði 3a, sem og í bestu stöðunni hvað varðar stofnleigulínutengingar um landið og inn á hin ýmsu svæði. Fyrirtækið hefur undanfarið verið í mikilli sókn hvað varðar uppbyggingu ljósleiðaraneta, sér í lagi í þéttbýli, en einnig með lagningu ljósleiðaraneta gegn

²¹ Ljósleiðarinn á ólíkt Mílu engar heimtaugar á Vestfjörðum, Snæfellsnesi á Vesturlandi, Norðurlandi og Austurlandi, þá er útbreiðsla Ljósleiðarans takmörkuð á Suðurlandi og Vesturlandi.

ríkisstyrkjum, sem og með kaupum eða langtímaleigu á ljósleiðaranetum í dreifbýli. Markaðurinn einkennist víða af miklum aðgangshindrunum þar sem nýjum fyrirtækjum hefur reynst fremur erfitt að festa sig í sessi og hefur uppbygging Ljósleiðarans og Tengis tekið langan tíma þar sem miklu hefur verið kostað til síðustu 20 árin eða svo, auk þess að vera staðbundin. Á meðan fyrirtæki á borð við Ljósleiðarann og Tengir hafa á löngum tíma breitt út ljósleiðaranet til heimila og fyrirtækja á starfssvæðum sínum lagði Míla áherslu á að uppfæra koparheimtaugar sínar þar til félagið hóf mikið átak í lagningu eigin ljósleiðaralagna til heimila og fyrirtækja á árinu 2016. Eftir að sala Mílu til Ardian gekk í gegn í lok september 2022 hefur félagið aukið fjárfestingar í ljósleiðaranetum verulega og eru útbreiðsluáform næstu ára metnaðarfull, á meðan þau eru mun hógværar hjá Ljósleiðaranum og Tengir.

2316. Þar sem markaðurinn er mjög lítill hvað varðar fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, á sama tíma og landið er dreifbýlt í evrópsku samhengi, þá eru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að byggja upp aðgangsnet og bitastraumskerfi, eftir atvikum með tilheyrandi stofnlínutengingum inn á hin ýmsu svæði, í samkeppni við Mílu, auk þess sem slíkt tekur mjög langan tíma, þó mun lengri tíma hvað varðar lagningu ljósleiðaraneta en að setja upp bitastraumskerfi. Míla rekur bitastraumspjónustu á markaði 3b á öllum aðgangsnetum sínum, bæði á kopar og ljósleiðurum, auk þess sem Míla starfrækir bitastraumspjónustu á mörgum smærri netum utan höfuðborgarsvæðisins, t.d. á neti Tengis og á flestum staðbundnum netum. Það er því líklegt að yfirburðir Mílu í markaðshlutdeild muni verða ríkjandi enn um sinn, sérstaklega á tilteknum landsvæðum, og ýmsar vísbendingar eru í þá átt að þeir yfirburðir gætu styrkst enn frekar á líftíma greiningarinnar, t.a.m. ef félagið fær Nova inn á net sín að meira eða minn leyti, sem ekki er ólíklegt, miðað við það hvað Míla virðist leggja mikla áherslu á það.

2317. Á síðustu árum hefur Ljósleiðarinn haldið áfram fjárfestingum í ljósleiðaraneti sínu, sérstaklega með samfjárfestingum með Mílu, og þjónustusvæði þess félags á viðkomandi markaði nær nú yfir stór svæði á Suðvesturlandi og allt austur í Mýrdalshrepp á Suðurlandi. Ljósleiðarinn hafði um 45% hlutdeild á viðkomandi markaði á landsvísu í árslok 2022, en allt upp í 70% á Seltjarnarnesi. Tengir var svo með um 2% markaðshlutdeild á landsvísu og aðrir staðbundnir samanlagt með rúma 1% hlutdeild.

2318. Markaðshlutdeild Mílu hefur lækkað úr 57% frá síðustu greiningu í 52% í árslok 2022 og er fyrirtækið enn með hæstu hlutdeildina á markaðnum ef horft er til landsins í heild. Eins og fyrr er rakið er ýmislegt sem bendir til þess að þessi þróun geti stöðvast eða jafnvel gengið eitthvað til baka á líftíma þessarar greiningar. Þá gefa þessi meðaltalshlutföll ekki rétta mynd á einstökum landfræðilegum mörkuðum málsins, en Míla er á mörgum landsvæðum með yfirburða markaðshlutdeild og jafnvel eini aðilinn á tilteknum svæðum. Hvati Mílu til sölu á vörum sem ekki hafa verið bundnar kvöðum virðist ekki hafa verið mikill á síðustu árum. Þó má einnig geta þess að einhverjar þjónustutegundir eru í boði hjá Mílu án þess að vera undir kvöðum. Míla er með útbreiddasta net landsins og fjarskiptafyrirtæki eru háð aðgangi að því, vilji þau veita þjónustu um allt land. Ætla verður að hvatar Mílu hafi breyst að umtalsverðu leyti eftir að eignartengsl voru rofin milli Símans og Mílu, en ítreka verður þó það sem áður hefur komið fram um langtíma heildsölusamning Símans og Mílu og telja SE og FST að enn gæti áhrifa lóðréttrar samþættingar milli félaganna eða a.m.k. mjög sterk hagsmunatengsl. Auk þess hefur Míla mestu breiddarhagkvæmnina, útbreiðsluna um landið, þ.m.t. stofnlínunet, og tækifærin til að bjóða fram álitlega heildsöluvöndla. Þróun á markaði hefur því ekki gefið tilefni til þess að ætla annað en að ennþá sé þörf á kvöðum á tilteknum svæðum

á viðkomandi markaði, og þá ekki aðeins gagnvart Mílu heldur einnig gagnvart Ljósleiðaranum í Sveitarfélaginu Ölfusi.

2319. Lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar var áður til þess fallin að draga úr virkri samkeppni á ýmsa vegu, en eins og að framan greinir voru eignartengsl félaganna rofin í lok september 2022. Á aðliggjandi markaði 3a var Símasamstæðan einnig með mikla markaðshlutdeild sem og á smásöllumarkaði fyrir internettengingar. Símasamstæðan hafði einnig yfirburði á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur. Þá hefur Síminn verið með yfirburðastöðu á smásöllumarkaði fyrir vöndla þar sem fjarskiptabjónusta og sjónvarpsbjónusta er vöndluð saman. Markaðsstyrkur á markaði 3b færði samstæðunni í hendur ýmis tækifæri og tól til þess að verja forskot sitt eða jafnvel auka forskot sitt í samkeppni á aðliggjandi markaði 3a, og gerir það enn í tilviki Mílu á tilteknum svæðum, sem og á fráliggjandi smásöllumörkuðum, en það gat einnig virkað í hina áttina þannig að sterk staða Símans á smásöllumörkuðum, þ.m.t. vegna línugjalds, sem á undanförunum árum hefur m.a. falist í mikilli velgengni Heimilispakkans, beindi viðskiptavinum að aðgangsneti Mílu, sem væntanlega hægði á brottfalli af neti Mílu þrátt fyrir stórauðna ljósleiðaraútbreiðslu sjálfstæðra netrekenda frá árinu 2014. Þá hefur markaðshlutdeild Símans á smásöllumarkaði mjög lítið lækkað frá 2014 ef aðeins er horft til fastnetstenginga, en nokkuð ef einnig er horft til umræddrar farnetslausnar og stóð í um 43% í árslok 2022 þegar umræddar farnetslausnar hafa verið reiknaðar með. Síminn var seinni til en Nova og Sýn hvað markaðssetningu þeirrar lausnar og ætti því eiga eiga mestu sóknarfærin hvað það varðar. Ýmislegt í hegðun fyrrum Símasamstæðunnar varðandi lóðréttu samþættingu hafa komið til skoðunar á undanförunum árum.

2320. Þó Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli félaganna, auk þess sem SE og FST telja að ennþá gæti áhrifa lóðréttar samþættingar. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans á þeim heildsöluþjónustum sem um ræðir á viðkomandi heildsöllumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Keppinautar Mílu geta því ekki næstu 15-20 árin keppt um þá hlutdeild, sem telst um 35% af heildarmarkaðnum. Ljóst er að svigrúm Símans til að kaupa 20% tenginga af öðrum netrekendum er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni af því að velgengni Símans sé sem mest á smásöllumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati sé eðli málsins samkvæmt verulega minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu, auk þess sem slíkur hvati getur minnkað enn meir þegar fram líða stundir.

Áhrif sterkrar stöðu Mílu á rekstur smærri staðbundinna neta

2321. Míla er eins og áður segir eigandi stærsta stofnnetts og aðgangsnets landsins og þeirra einu sem nær til nánast allra notenda. Netið var upphaflega byggt á koparheimtaugum en Míla hófst á árinu 2016 handa við hraða og umfangsmikla ljósleiðaravæðingu og fjölgar ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins jafnt og þétt. Ljósleiðaraheimtaugar Mílu voru orðnar um 120.000 í árslok 2022 og er áframhaldandi kröftug uppbygging fyrirhuguð á næstu árum af hálfu félagsins og árið 2023 verður að sögn félagsins algjört metár í slíkum fjárfestingum. Í árslok 2022 var fjöldi ljósleiðaraheimtauga Ljósleiðarans um 120.000 talsins og voru ljósleiðaraheimtaugar Mílu þá í fyrsta sinn orðnar fleiri en ljósleiðaraheimtaugar Ljósleiðarans, sem hefur verið að breiða ljósleiðaranet sitt út í rúm 20 ár. Fyrir utan

bitastraumspjónustu á eigin kopar- og ljósleiðaraheimtaugum starfrækir Míla ennfremur bitastraumskerfi á ljósleiðaraneti Tengis og á flestum staðbundnum netum víða um land.

2322. Víða á landsbyggðinni hefur á síðustu árum staðið yfir uppbygging staðbundinna ljósleiðaraneta. Uppbygging þeirra byggir að meginstefnu til á tvenns konar forsendum, annars vegar eru það fyrirtæki sem eru í eigu veitufyrirtækja, að öllu leyti eða hluta, sem standa að verkefninu, s.s. Ljósleiðarinn og Tengir, eða hins vegar ríkisstyrkt net í dreifðum byggðum. Þar að auki hafa sveitarfélög og/eða heimamenn í nokkrum tilvikum lagt ljósleiðaranet án ríkisstyrkja²², sem og Snerpa á Vestfjörðum, Austurljós á Egilsstöðum og nágrenni og nú síðast Eygló í Vestmannaeyjum.

2323. Ljósleiðarinn rekur ljósleiðaranet sitt, og þar með bitastraumskerfi, að mestu óháð Mílu, en það vekur athygli að mörg hinna smærri neta eru ekki í beinni samkeppni við Mílu, heldur í samstarfi við félagið og í allmörgum tilvikum hefur Míla keypt netin eða leigt þau til langs tíma, enda Míla í bestu stöðunni til þess með sitt öfluga landsdekkandi stofnlínunet. Þar að auki hefur Míla lagt ljósleiðaranet í dreifbýli gegn ríkisstyrkjum í nokkrum mæli. Það virðist reynast flestum eigendum þessara smærri neta erfitt að reka þau og virkan búnað á þeim og þar hefur Míla komið sterkt inn. Þessi fjölmörgu net eru eins konar eyjar þar sem viðkomandi aðilar eiga ekki stofnlínutengingar frá þeim til annarra staða. Míla sér um rekstur á GPON samböndum á 23 slíkum netum. Þá hefur Míla lagt gegn styrkjum frá ríki eða sveitarfélögum eða tryggt sér eignarhald eða langtímaleigu á 29 netum til viðbótar. Samtals eru þetta 52 staðbundin net. Ljósleiðarinn átti lengstum ekki kost á slíku vegna skorts á eigin stofntengingum út fyrir suðvesturhorn landsins og að sögn félagsins óhagstæðra kjara Mílu á slíkum stofntengingum. Nú hefur félagið fengið aðgang að tveimur ljósleiðaraþráðum á NATO strengnum, en félagið skortir enn tengingar frá honum í hina ýmsu byggðakjarna víða um land, en oft er um tugi eða jafnvel hundruð kílómetra að ræða. Með kaupum Ljósleiðarans á fjarskiptanetum og fjarskiptakerfum Sýnar, sem gekk endanlega í gegn með samþykki SE þann 28. september 2023, tryggði félagið sér aðgang að smáum ljósleiðaranetum í dreifbýli á Suðurlandi. Á árinu 2023 keypti Ljósleiðarinn svo ljósleiðaranet Ljóss í Mýrdal í Mýrdalshreppi. Eins og fram hefur komið hér að framan er aðstöðumunur mikill milli Ljósleiðarans og Mílu hvað aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum varðar.

2324. Tengir hefur keypt net sem upphaflega var í eigu Skútustaðahrepps, en það sveitarfélag rann inni í Þingeyjarsveit 2022, auk þess að reka og starfrækja bitastraumbúnað á hinu smáa ljósleiðaraneti Tjörneshrepps, en tengingar um það net teljast aðeins í fáum tugum. Þá keypti Tengir staðbundið net í Vopnafjarðarhreppi af Vopnafjarðarljósi. Mikill aðstöðumunur er einnig á milli Tengis og Mílu hvað varðar aðgang og umráð yfir stofnlínutengingum. T.a.m. hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínutengingum milli starfssvæðis síns á Norðausturlandi og höfuðborgarsvæðisins, heldur verða smásöluaðilar að leigja aðgang að slíku frá öðrum aðila, þ.m.t. frá Mílu sem á og rekur öflugasta og víðfeðmasta stofnlínunet landsins. Þá hefur Tengir ekki yfir að ráða eigin stofnlínuneti milli allra aðgangsneta félagsins.

2325. Það má vera að ekki sé raunhæft fyrir eigendur smæstu netanna að standa að rekstri þeirra og að fjárfesta í virkum búnaði og öðru sem til þarf til að veita smásöluaðilum og þar

²² Rétt er þó að taka fram að ríkisstyrktarreglur gilda einnig um net sem byggð eru upp af sveitarfélögum þó þau njóti ekki styrkja frá ríkinu.

með neytendum nauðsynlega þjónustu. Einnig skortir slíka aðila umráð yfir stofnlínutengingum út fyrir sín svæði. Því getur verið að í mörgum tilvikum sé ekki öðrum mögulegum rekstraraðilum til að dreifa en Mílu, m.a. vegna þess að Míla starfrækir heillegasta og öflugasta landsdekkandi stofnlínukerfi landsins og er það landsdekkandi. Þetta sýnir sterka stöðu Mílu sem eina fyrirtækisins hér á landi sem starfrækir nánast landsdekkandi aðgangsnét og fullburða stofnlínunet sem nær til alls landsins. Einnig er þessi þróun til þess fallin að styrkja stöðu Mílu á markaðnum og leiðir til þess að nýfjárfestingar í smærri netum leiða í mörgum tilvikum ekki til aukinnar samkeppni á markaðnum, auk þess sem um fáar tengingar er að ræða af heildarfjölda tenginga í landinu.

Tregða Mílu og Ljósleiðarans til að veita tiltekna tegundir aðgangs

2326. Eins og fram kom hér að framan getur fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði, eftir atvikum á tilteknum svæðum, þ.m.t. á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur, haft tilhneigingu til þess að reyna að yfirfæra þann styrk yfir á tengda markaði með því að synja tilteknum viðskiptavinum eða keppinautum um aðgang að tiltekinni heildsölubjónustu. Tilvik hafa komið upp þar sem aðgangi er hafnað eða hann tafinn eða torveldaður með einhverjum hætti þrátt fyrir að kvaðir um aðgang hafi verið í gildi.

2327. Í þessu sambandi má t.d. nefna að mjög erfiðlega gekk lengi vel fyrir fyrirtæki að fá fullan aðgang að VDSL kerfi Mílu (sem þá var að vísu í eigu og rekstri Símans) á árunum 2010-2012. Vodafone (nú Sýn) óskaði t.a.m. ítrekað eftir aðgangi að VDSL með margvarpi (e. multicast) á aðgangssleið 1 um nokkurra missera skeið, en Míla hafði einungis boðið upp á internetflutning á aðgangssleið 3 í VDSL. Þurfti ákvörðun PFS (nú FST) til svo samstæðan léti af þessari hegðun, sbr. ákvörðun PFS nr. 38/2012. Með slíkum aðgangi gat Vodafone boðið viðskiptavinum sínum aðgang að IPTV kerfi félagsins á netum Mílu. Nánar tiltekið bauð Míla lengi vel ekki aðgang að margvarpi fyrir aðra aðila en Símann, né bauð aðgang að aðgangssleið 1 nema með miklum og ítarlegum skilyrðum, m.a. að því er varðaði spá um fjölda viðskiptavina á hverjum stað.

2328. Þá tókst fjarskiptafyrirtækjum ekki árum saman að fá IPTV þjónustu Símans yfir á eigið bitastraumskerfi, en mjög mikilvægt er fyrir netrekendur að geta boðið upp á IPTV þjónustu eða að slík þjónusta standi til boða á neti þeirra, enda hefur hún um langt skeið verið mjög vinsæl meðal neytenda hér á landi til að nálgast sjónvarpsefni, þó aðeins hafi dregið úr mikilvægi slíkrar þjónustu með aukinni streymisþjónustu. Mikilvægi IPTV sjónvarpsdreifingar er þó enn mikið á innlendum fjarskiptamarkaði. Ljósleiðarinn hafði ítrekað og um mjög langt skeið boðið Símanum bitastraumsaðgang sem Síminn myndi nýta fyrir IPTV þjónustu sína og aðra þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu. Það var svo ekki fyrr en í júlí 2020 að Síminn samdi loks við Ljósleiðarann um slíkan aðgang. Síminn hóf að veita þjónustu sína á neti Ljósleiðarans í ágúst 2021. Þrátt fyrir umræddan samning er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á neti Mílu á líftíma greiningarinnar. Sýn hefur einnig átt í ágreiningi við Símann um aðgang að efni í eigu Símans til dreifingar á IPTV kerfi Sýnar síðan haustið 2015, en hefur ekki haft erindi sem erfiði. Á sama tíma hefur Síminn lagt mikla áherslu á að vöndla saman fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu með sjónvarpsefni (Heimilispakkinn) með góðum árangri frá því að sú stefna var mörkuð haustið 2015.

2329. Aðgangur að VDSL kerfi Mílu er ennþá mikilvægur víða um land, enda er raunin orðin sú að á þeim svæðum sem Míla hefur byggt upp VDSL þjónustu sína og ekki er annað net byggt

á ljósleiðurum til staðar eða í takmörkuðum mæli, er ekki um aðra kosti að ræða fyrir bandbreiðan aðgang. Aðrir bitastraumsveitendur, sem höfðu verið með eigið ADSL kerfi á svæðinu, töpuðu þar af leiðandi stórum hluta viðskiptavina sinna í bitastraumspjónustu á fáeinum mánuðum eftir að viðkomandi svæði voru VDSL vædd á árunum 2011-2015. Slíkum aðilum var því í raun gert ómögulegt að uppfæra kerfi sín úr ADSL í VDSL og keppa við Mílu í veitingu bitastraumspjónustu, heldur þurftu þau að flytja smásöluviðskipti sín yfir í heildsölukaup á bitastraum á VDSL kerfum Mílu, þar sem öðrum innviðafyrirtækjum er ekki til að dreifa, og hafa þannig færst niður fjárfestingarstigann.

2330. Varðandi fleiri ágreiningsmál um aðgang í tengslum við VDSL væðingu Mílu má nefna ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem FST taldi að Míla hefði ekki haft rétt til að synja Snerpu um tiltekna milliskápatengingar í Holtahverfi á Ísafirði og Míla var talin hafa brotið gegn jafnræðiskvöð með því að veita Snerpu ekki fullnægjandi upplýsingar og leiðbeiningar varðandi VDSL-væðingu hverfisins. FST taldi aðgangskröfur Snerpu í sumum tilvikum ekki sanngjarnar og eðlilegar, en lagði fyrir Mílu að leysa þann hluta aðgangsparfanna með því að bjóða VULA aðgang. Frá því að viðmiðunartilboð Mílu var uppfært m.t.t. slíks VULA aðgangs hefur enginn aðili séð sér hag í að nýta sér það, þar sem verðlagningin er þannig að stærðarhagkvæmni þarf að vera mikil svo það sé raunhæft og fáum ef einhverjum slíkum aðilum til að dreifa hér á landi utan Símans, en Síminn kaupir þó ekki slíkan aðgang hjá Mílu.

2331. Eins og áður segir er hvati Mílu til að synja eða torvela aðgang að netum sínum verulega minni nú en meðan félagið var hluti af Símasamstæðunni. Þótt Símasamstæðan hafi runnið sitt skeið með kaupum Ardian á Mílu í lok september 2022, eru þó eins og áður greinir mjög sterk hagsmuna- og viðskiptatengsl milli félaganna, auk þess sem SE og FST telja að ennþá gæti áhrifa lóðréttar samþættingar milli félaganna. Tíminn verður að leiða það í ljós hvort þeirra áhrifa komi til með að gæta áfram. Samkvæmt langtíma heildsölusamningi fyrirtækjanna er Míla forgangsbirgir Símans varðandi þær heildsölupjónustur sem um ræðir á viðkomandi heildsölumörkuðum og þarf Síminn að kaupa a.m.k. 80% af heildartengingum sínum hjá Mílu. Ljóst er að það svigrúm er aðeins nýtt að hluta, a.m.k. enn sem komið er. Míla hefur því augljósa hagsmuni að velgengni Símans sé sem mest á smásölumarkaði. Þannig gæti ennþá verið hvati til staðar hjá Mílu til að hygla Símanum á kostnað annarra smásala, þótt sá hvati ætti eðli málsins samkvæmt að vera minni en þegar félögin voru innan sömu samstæðu.

2332. Í gegnum tíðina hefur Míla (áður Símasamstæðan) sótt það fast að fá aðgang að svörtum ljósleiðara hjá Ljósleiðaranum (aðgang á markaði 3a), líkt og Tengir veitir. Viðskiptamódel Ljósleiðarans hefur frá upphafi gengið út á að veita aðeins aðgang að bitastraumspjónustu um ljósleiðaranet félagsins, nema til stærri aðila á fyrirtækjamarkaði. Ekki verður séð að smásöluaðilar hafi hins vegar óskað eftir slíkum heimtaugaaðgangi hjá Ljósleiðaranum, a.m.k. ekki á síðustu árum, enda hafa smásölufyrirtækin verið að færa sig niður fjárfestingarstigann og kjósa að kosta minna til í fjárfestingum í fastlínukerfum og kaupa því fyrst og fremst bitastraumsaðgang af netrekendum. Eins og áður er getið fer nánast öll ytri sala Mílu á fastanetstengingum fram á markaði 3b. Ein afleiðing þessa er sú að Míla hefur frá árinu 2016 staðið fyrir öflugri ljósleiðaravæðingu, m.a. á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn er til staðar, og því er samhliða ljósleiðaraútbreiðsla almennt orðin mjög mikil á þéttbýlustu svæðunum og fer ört vaxandi.

2333. FST fær ekki séð að það að skylda Ljósleiðarann til að veita aðgang á markaði 3a sé í samræmi við meðalhöf, né sé til þess fallin að auka samkeppni á fjarskiptamörkuðum eða

stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og þar með innviðasamkeppni. Því ætti aðgangur að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans á markaði 3b að vera fullnægjandi til að stuðla að samkeppni á fráliggjandi smásölumörkuðum á því svæði þar sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Að mati FST er kvöð um að Ljósleiðarinn veiti aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingu á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk líklegri til að stuðla að aukinni innviðasamkeppni þar en aðgangur að svörtum ljósleiðara. Hagsmunir smásalanna eru svo tryggðir með ofangreindum 3b aðgangi.

Samkeppnisvandamál þar sem einkenna lóðréttrar samþættingar gætir o.fl.

2334. Á meðan Símasamstæðan var og hét sýndi hún í nokkrum tilvikum af sér hegðun sem að mati keppinauta félagsins og FST gat verið til þess fallin að torvela þeim að fóta sig á markaði 3a, sem og á fráliggjandi heildsölumarkaði (markaður 3b).

2335. Dæmi um það tengist uppbyggingu ljósleiðaranets á Húsavík í Norðurþingi á árunum 2019 og 2020. Tengir²³ og Míla fengu heimild Samkeppniseftirlitsins²⁴ til þess að eiga samstarf um lagningu ljósleiðara á Húsavík. Í umsókn félaganna til SE kom m.a. fram að forsendur samstarfsins væru m.a. þær að flýta aðgengi notenda á Húsavík að ljósleiðara, auka val viðskiptavina, lágmarka rask vegna jarðvinnu og ónæði gagnvart íbúum og stuðla þar með að aukinni samkeppni á fjarskiptamarkaði neytendum til hagsbóta. Ennfremur að veita neytendum sanngjarna hlutdeild í þeim ávinningi sem af hljótist vegna jákvæðra efnahagslegra áhrifa samstarfsins. Að lokum kom fram að samstarfið ætti ekki að veita aðilum færi á að koma í veg fyrir samkeppni milli þeirra, þar sem hvor aðili um sig myndi eftir sem áður reka sitt eigið sjálfstæða ljósleiðarnet og selja þjónustuveitendum fjarskiptaþjónustu í heildsölu. SE veitti samþykki sitt fyrir umræddu samstarfi og gerði ekki athugasemdir við mat félaganna á áhrifum samkomulagsins, enda myndi það einskorðast við að nýta sömu framkvæmdir til þess að leggja tvö ljósleiðaranet sem yrðu tæknilega aðskilin og sjálfstæð og skaðaði þannig ekki grundvöll fyrir samkeppni um hlutaðeigandi viðskiptavinum. Einnig yrði tryggt að samstarfið einskorðaðist við þetta og fæli ekki í sér neins konar samráð um aðra þætti, s.s. verð eða þjónustu til viðskiptavina.

2336. Í ljósi ofangreinds voru lögð tvö aðgangsnét ljósleiðara, annað í eigu Mílu og hitt í eigu Tengis, en framkvæmdir voru samnýttar. Eftir að Tengir fór að markaðssetja ljósleiðaratengingar sínar í bænum þá kom í ljós að Míla neitaði að tengja bitastraumbúnað sinn við ljósleiðara Tengis eins og tíðkast hefur á starfssvæði Tengis þar sem ljósleiðaranet beggja aðila eru til staðar eins og í nýbyggingum á Akureyri, Dalvík og Hrafnagili og það hefur þær afleiðingar að viðskiptavinir Símans og Hringdu, sem notast einungis við bitastraumsþjónustu Mílu, geta ekki keypt ljósleiðaratengingar af Tengir. Á sama tíma hefur

²³ Tengir á í beinu viðskiptasambandi við endanotendur varðandi tengingu við ljósleiðarakerfi félagsins. Félagið veitir hins vegar ekki neina smásölupjónustu á borð við internetþjónustu, sjónvarpsþjónustu og talsímaþjónustu. Tengir hefur á sínum snærum sölufulltrúa sem hefur samband við viðskiptavinum (neytendum og fyrirtæki) og selur þeim ljósleiðaratengingu. Í kjölfarið er pöntun send til þjónustuveitanda þess efnis að viðkomandi hafi pantað ljósleiðara hjá Tengir fyrir fjarskiptaþjónustu sína, en þetta gerir Tengir annað hvort sjálfur eða viðskiptavinur eftir að hafa rætt við starfsmann Tengis. Þá geta þjónustuveitendur einnig sent pöntun beint inn til Tengis í samráði við viðskiptavin, án aðkomu Tengis. Þjónustuveitendur hafa upplýsingar um það hvar ljósleiðari Tengis er til staðar og geta haft samband við viðskiptavinum og boðið þeim ljósleiðaratengingu hjá Tengir. Sama hvaða leið er farin, þá greiðir viðskiptavinurinn Tengir beint fyrir línugjaldið, en þjónustuveitanda fyrir aðra þjónustu um tenginguna.

²⁴ Sjá ákvörðun SE nr. 26/2019, dags. 8. ágúst 2019.

Síminn ekki fallist á beiðnir Tengis um að félagið tengist bitastraumsbúnaði Tengis á svæðinu, líkt og félagið gerir á fyrirtækjamarkaði, þrátt fyrir endurtekin tilboð Tengis til Símans, [...], nú síðast á árinu 2023. Síminn er með mikla markaðshlutdeild á smásölumarkaði fyrir internettengingar á þessu svæði (um 80% í Norðurþingi þar sem Húsavík er staðsett og langflestir íbúar sveitarfélagsins búa) sem víðar og leiðir þetta til þess að nýting á neti Tengis verður ekki í samræmi við það sem fyrirtækið reiknaði með þegar ráðist var í verkefnið. Síminn sagðist í aðdraganda ákvörðunar FST nr. 5/2021 vera með í undirbúningi að semja við Tengir um bitastraumsaðgang, en af því hefur ekki ennþá orðið, þrátt fyrir að Tengir hafi lengi leitað eftir slíkum viðskiptum við Símann [...], auk þess sem Síminn hefur svigrúm samkvæmt heildsölusamningi Símans og Mílu til að kaupa töluvert af bitastraumstengingum af öðrum en Mílu og er ekki að nýta nema hluta þess svigrúms í dag. Annars staðar á starfssvæði Tengis hefur Míla hingað til sett upp bitastraumsbúnað á ljósleiðurum Tengis eins og að ofan greinir.

2337. Áður en Tengir réðst í framangreint samstarf við Mílu framkvæmdi félagið mat á markaðslegum forsendum framkvæmdarinnar. Að sögn Tengis, var bæði leitað svara frá Mílu og Símanum til að kanna hvort viðskiptavinum á GPON Mílu myndi standa ljósleiðari Tengis á Húsavík til boða.²⁵ Í svari Mílu kom fram að engin ákvörðun hefði verið tekin í þessu sambandi, en Míla hefði almennt kosið að kaupa aðeins aðgang að ljósleiðurum annarra þar sem félagið ætti ekki eigið ljósleiðarakerfi. Gæti Míla ekki á þessu stigi svarað til um framtíðarviðskipti eða þjónustu til viðskiptavina. Kæmi til þess að viðskiptavinur Mílu (þjónustuveitandi) óskaði eftir því að fá bitastraumsþjónustu um heimtaug annarra yrði það skoðað. Að sögn forsvarsmanns Tengis kom ennfremur fram á fundum með Mílu í aðdraganda framkvæmdanna að sama fyrirkomulag yrði viðhaft á Húsavík og væri fyrir hendi annars staðar á starfssvæði Tengis þar sem ljósleiðarar beggja félaganna væru til staðar. Í tölvupósti forsvarsmanns Tengis til vörustjóra Símans kom fram að í undirbúningi væri að leggja ljósleiðara á Húsavík, þar sem ljósleiðari bæði Mílu og Tengis yrði í boði, og vildi hann kanna hjá Símanum hvort félagið myndi ekki örugglega bjóða þjónustur sínar um heimtauganet Tengis þar. Vörustjóri Símans svaraði því játandi og sagði að Síminn myndi að sjálfsgöðu taka þátt í umræddri uppbyggingu á Húsavík. Tengir hefði því í kjölfar ofangreindra samskipta við Tengir og Mílu ákveðið að vera með í umræddri framkvæmd.

2338. Í kjölfarið hefði Tengir gert langtímasamninga um hýsingu fyrir aðstöðu sína og gert 12 mánaða bindisamninga við viðskiptavinum sem voru í þjónustu hjá Símanum og fleiri þjónustuveitendum, sem var þess eðlis að viðskiptavinir sem skuldbundu sig til að greiða mánaðargjald ljósleiðara í 12 mánuði fengu innanhúsvinnu á afslætti. Fljótlega fór að koma í ljós að beiðnir frá umræddum þjónustuveitendum voru ekki afgreiddar af hálfu Mílu. Þegar leitað var svara frá Mílu kom fram að félagið hygðist eingöngu nýta sér eigið ljósleiðaranet á Húsavík, þar sem Míla teldi það best þjóna sínum hagsmunum. Míla tæki sínar ákvarðanir óháð öðrum, þ.m.t. Símanum, og þekkti ekki áform þess félags.

2339. Í ljósi þessa hefði að mati Tengis orðið verulegur forsendubrestur fyrir ofangreindri sameiginlegri fjárfestingu og þurfti félagið m.a. að ógilda ofangreinda bindisamninga hjá viðskiptavinum sem voru í þjónustu hjá Símanum og fleiri þjónustuveitendum, en

²⁵ Þess má geta að þjónustuveiturnar Síminn, Nova og Hringdu notast eingöngu við GPON Mílu á þessu svæði. Sýn hefur notast við bitastraumsþjónustu Tengis á svæðinu. Nova hefur nýlega gert samning við Tengir, dags. 22. september 2023, um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis. Því er ekki ólíklegt að Nova komi einnig inn á bitastraumskerfi Tengis, auk bitastraumskerfis Mílu, í Húsavík.

innan húsvinnan var engu að síður unnin með tilheyrandi tapi, þar sem viðskiptavinir gátu ekki nýtt ljósleiðara Tengis í kjölfarið. Nýting á ljósleiðarakerfi Tengis á Húsavík hefði orðið mun minni en áætlanir félagsins gerðu ráð fyrir af þessum sökum, á sama tíma og félagið hefði lagt verulega fjármuni til verksins. Míla hefði í kjölfarið ekki svarað fyrirspurnum Tengis um málið og þau svör sem Síminn hefði veitt á árinu 2021 hefðu verið á þá leið að viðskiptakerfi félagsins gerði ekki ráð fyrir tengingu við bitastraumskerfi Tengis á heimilismarkaði á sama hátt og fyrirtækjatengingar. Það tæki langan tíma að uppfæra kerfið en það væri mögulega hægt að skoða það síðar.

2340. Fram kom í aðdraganda ákvörðunar FST nr. 5/2021 að það væri mat Tengis að Símasamstæðan hefði komið í veg fyrir samkeppni á Húsavík á umræddum heildsölumörkuðum, þvert á það sem til hefði staðið með umræddri sameiginlegri fjárfestingu og ákvörðun SE sem heimilað hefði umrætt samstarf. Eins og staðan væri í Húsavík hefðu hvorki neytendur né þjónustuveitendur, sem seldu m.a. internetþjónustu, í raun val um það hvort ljósleiðaranet Tengis eða Mílu væru nýtt.

2341. Í athugasemdum Mílu við frumdrög að markaðsgreiningu þeirri sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 tók félagið fram að málið hefði verið reifað út frá sjónarhorni Tengis og að FST hefði enga tilraun gert til að leita álits Mílu vegna umræddra „aðróttana“ eins og Míla kaus að kalla framangreinda kvörtun Tengis. Míla sagði að staðreyndin væri sú að það kostaði bitastraumskerfi Mílu 312 kr. á mánuði að fá aðgang að ljósleiðara Tengis utan Akureyrar (212 kr. á Akureyri). Þetta gjald væri ekki rukkað af hálfu Tengis gangvart eigin bitastraumsnotendum eða vegna innri nota. Míla teldi því eðlileg viðskiptaleg sjónarmið að baki þessarar ákvörðunar, þ.e. að lágmarka kostnað við að veita bitastraumsþjónustuna.

2342. Til að bregðast við ofangreindu, sem FST taldi að fæli í sér samkeppnisvandamál, lagði FST þá kvöð á Mílu á markaði 3b (aðgangskvöð) í ákvörðun FST nr. 5/2021, að tengja bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar Tengis, og annarra netrekenda sem kynnu að vera í sömu stöðu og Tengir, ef Tengir eða viðkomandi fjarskiptafyrirtæki óskaði eftir því, gegn því að umræddur netrekandi greiddi kostnað við slíka uppsetningu og hæfilegan viðbótar rekstrarkostnað sem mögulega kynni að stafa af slíku fyrir Mílu, á meðan Síminn tengdist ekki ljósleiðarakerfi umrædds netrekenda á tilteknu svæði. FST gæti skorið úr um það hver hæfilegur stofnkostnaður og rekstrarkostnaður skyldi vera í slíkum tilvikum kæmi til ágreinings milli aðila. Því má segja að kvöð þessi hafi verið skilyrt á þann hátt að Síminn gat, með því að semja um bitastraumsaðgang við annan aðila en Mílu losað Mílu undan kvöðinni. Nánar segir um kvöð þessa í málsgrein 2059 í ofangreindri ákvörðun FST:

„Ennfremur hefur Míla ekki veitt bitastraumsþjónustu sína á samliggjandi ljósleiðaraneti Tengis á Húsavík. Þar með eiga neytendur á Húsavík, sem kaupa þjónustu af Símanum, ekki kost á því að tengjast ljósleiðaraneti Tengis þar í bæ, á meðan Síminn tengist ekki ljósleiðaraneti Tengis. Hætta er á því að sú þróun gæti haldið áfram víðar þar sem Tengir og Míla leggja samhliða ljósleiðaranet. Því leggur FST þá kvöð á Mílu að tengja bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaraheimtaugar Tengis, og annarra netrekenda sem kunna að vera í sömu stöðu og Tengir, óski viðkomandi aðili eftir því gegn því að umræddur netrekandi greiði kostnað við slíka uppsetningu og hæfilegan viðbótar rekstrarkostnað sem mögulega kann af slíku að skapast fyrir Mílu, á meðan Síminn tengist ekki ljósleiðarakerfi umrædds netrekenda á tilteknu svæði. FST getur skorið úr

um það hver hæfilegur stofnkostnaður og rekstrarkostnaður skuli vera í slíkum tilvikum komi til ágreinings milli aðila.“

2343. Þessi kvöð komst aldrei til framkvæmda þar sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (ÚFP) frestaði réttaráhrifum hennar með úrskurði þann 15. desember 2021.

2344. Með úrskurði ÚFP, dags. 29. desember 2022, felldi nefndin þessa kvöð niður og vísaði til þess að í athugasemdum FST við meðferð kröfu um frestun réttaráhrifa hefði FST borið því við að tilgangur þessarar kvaðar hefði verið sá að sporna gegn áhrifum lóðréttar samþættingar Símans og Mílu.²⁶ Þar sem slík samþætting væri ekki lengur fyrir hendi væri ekki unnt að fullyrða að enn væri nauðsyn fyrir álagningu kvaðarinnar. Að öðru leyti fjallaði nefndin ekki um kvöð þessa og tók ekki efnislega afstöðu til þess hvort FST væri yfir höfuð unnt að leggja slíka kvöð á ef ekki hefði verið vísað til hinnar lóðréttu samþættingar Símans og Mílu.

2345. Í kæru sinni byggði Míla á því að umrædd kvöð, sem Míla kallaði „kaupkvöð“, væri fordæmalaus, skorti lögmæti og að hún væri ekki í samræmi við meðalhóf. Með kvöðinni væri fyrirtækið sett í þá stöðu að því bæri ekki aðeins skylda til þess að veita aðgang að bitastraumi um ljósleiðaraheimtaugar sínar í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmiss konar breiðbandsþjónustu, heldur þyrfti Míla að auki að tengja bitastraumsbúnað sinn við heimtaugar keppinauta sinna og bjóða þjónustu sína um þær, óháð því að Míla hefði sjálf byggt upp og fjármagnað eigin innviði gagnert í þeim tilgangi að bjóða upp á bitastraumsþjónustu sína. Kvöðin væri óviðeigandi og fordæmalaus að Evrópurétti. Byði kvöðin þeirri hættu heim að virði þeirra fjárfestinga sem Míla hefði lagt í rýrnaði og að hún drægi úr líkum þess að Míla ætti frumkvæði að eiga samstarf við aðra aðila um að byggja samhliða innviði á sömu svæðum í framtíðinni. FST gengi lengra með kvöðinni en rúmaðist innan marka laga, þ.m.t. evrópska regluverksins. Lagaáskilnaðarreglur stjórnarskrárinnar gerðu strangari kröfur en almenna lögmætisreglan og yrði því að taka sérstakt tillit til hennar þegar atvinnufrelsi væri skert. Eftir stæði að jafnvel á svæðum þar sem Míla hefði sjálf, með ærnum tilkostnaði og á viðskiptalegum forsendum, byggt upp eigið ljósleiðaranet, bæri Mílu allt að einu að veita þjónustu um net samkeppnisaðila sem myndaði þannig um leið, með afturvirkum hætti, óafturkræfan og raunar sokkinn kostnað.²⁷

2346. Eins og áður segir tók úrskurðarnefnd ekki efnislega afstöðu til þessara sjónarmiða Mílu heldur felldi kvöðina niður á þeirri forsendu að hún hefði verið rökstudd út frá sjónarmiðum um að Síminn og Míla væru innan sömu samstæðu, sem ekki væri lengur raunin. Tók nefndin því ekki afstöðu til þess hvort slík kvöð væri yfir höfuð heimil ef ekki væri vísað til samstæðusjónarmiða.

2347. Í úrskurðinum sagði að hin kærða ákvörðun FST hefði verið byggð á þeirri forsendu að Míla og Síminn tilheyrðu fyrirtækjasamstæðu. Ljóst væri að eftir 15. september 2022 hefði orðið breyting þar á. Enda þótt *nokkur tengsl væru enn á milli Mílu og Símans* vegna heildsölusamnings sem væri í gildi á milli fyrirtækjanna væri ekki ljóst hvort unnt væri að beita vægari úrræðum, til þess að sporna gegn skaðlegum áhrifum þeirra tengsla á samkeppni á

²⁶ Í 37. mgr. úrskurðar ÚFP frá 15. desember 2021 um frestun réttaráhrifa segir að FST hefði tekið fram að með kvöð þessari hefði ætlunin verið að leysa vandamál sem fælust í samþættingu Símans og Mílu.

²⁷ Hér má benda á að fjárfestingarkostnaður Mílu á umræddu svæði lækkaði verulega vegna hinnar sameiginlegu framkvæmdar með Tengi.

fjarskiptamarkaði. Þar af leiðandi teldi úrskurðarnefndin rétt að ógilda álagningu tiltekinna kvaða sem snéru beinlínis að tilvist Símasamstæðunnar frá og með 15. september 2023.

2348. Míla og Tengir eiga nú með sér samstarf um sameiginlega ljósleiðaravæðingu í Raufarhöfn, sem einnig er í Norðurþingi. Telja verður líklegt að sama staða komi upp þar og í Húsavík, ef Síminn semur ekki um aðgang að bitastraumskerfi Tengis eða að Míla tengi ekki bitastraumsbúnað sinn við ljósleiðaranet Tengis.

2349. Þann 22. september 2023 gerðu Tengir og Nova með sér heildsölusamning. [...]

2350. Samningurinn tók gildi [...]

2351. Í viðauka 1 í samningnum er fjallað um ljósleiðaranet Tengis sem er uppbyggt sem beintengisamband (e. point-to-point). Tekið er fram að [...]

2352. Í tölvupósti Tengis til FST, dags. 11. október 2023, sem hafði að geyma svör við nokkrum fyrirspurnum FST, kom m.a. fram að [...].

2353. Þá tók Tengir það fram að [...].

2354. Í byrjun október 2023 óskaði FST eftir upplýsingum frá Tengir og Símanum um hvort líkur væru á því að Síminn, sem eins og áður segir er mjög sterkur í smásölu á starfssvæði Tengis, myndi á líftíma greiningarinnar kaupa bitastraumsaðgang af Tengir á starfssvæði Tengis, sem breytt gæti stöðunni á viðkomandi heildsölumörkuðum, m.a. í Norðurþingi.

2355. Í svari Tengis, dags. 11. október 2023, kom fram að [...].

2356. Þá kemur fram í svari Tengis að [...].

2357. FST spurði Tengir einnig út í samstarfsverkefni félagsins og Mílu í Raufarhöfn, sem er lítill byggðarkjarni í Norðurþingi. Í svar Tengis kemur fram að [...].

2358. Í svari Símans, dags. 10. október 2023, við fyrirspurn FST um hvort til stæði af hálfu Símans að versla bitastraumspjónustu af Tengir á starfssvæði þess félags, ekki síst í Norðurþingi, kom fram að [...]

2359. Í þessu samhengi telur FST rétt að gera í stuttu máli grein fyrir langtíma þjónustusamningi Mílu og Símans. Það er ekki nauðsynlegt að samningur mæli fyrir um að öll viðskipti eða kaup falli undir samninginn til að hann teljist einkakaupasamningur að samkeppnisrétti heldur nægir að því sem næst öll viðskipti geri það. Ef samningur leiðir til þess, beint eða óbeint, að viðskiptavinur er skyldugur eða hvattur til að eiga viðskipti við markaðsráðandi fyrirtæki um 80% af þörf sinni fyrir tiltekna vöru eða meira hefur það verið talið jafngilda einkakaupum í samkeppnisrétti.

2360. Með framangreindu er ekki sagt að hvers kyns einkaréttarsamningar til langs tíma séu ólögmatir ef markaðsráðandi fyrirtæki á í hlut. Miklu máli skiptir vitanlega um hvað viðskiptin snúast og hvort þau fela í sér þörf fyrir að aðilar skuldbindi sig til viðskipta um lengri tíma. Þurfi t.d. markaðsráðandi seljandi að fjárfesta sérstaklega í aðstöðu eða öðru til að geta útvegað kaupanda vöru eða þjónustu er almennt ekkert að því að aðilar semji um einhvers

konar einkaréttindi til tiltekins tíma þannig að hagsmunir vegna nauðsynlegrar fjárfestingar séu tryggðir. Sama gildir ef önnur málefnaleg sjónarmið réttlæta að gerður sé einkaréttarsamningur til lengri tíma. Í tilviki markaðsráðandi fyrirtækja þarf hins vegar að vera hægt að réttlæta einkasamning m.t.t. slíkra sjónarmiða á meðan önnur fyrirtæki njóta meginreglunnar um samningsfrelsi.

2361. Um framangreint er fjallað í ákvörðun SE nr. 16/2023 í samrunamáli Ardian og Mílu með hliðsjón af lóðréttum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB. Í því sambandi tók SE til sérstakrar skoðunar heildsölusamning þann milli Símans og Mílu sem lagður var fram í málinu. Kvað hann á um kaup Símans á öllum helstu heildsöluaðföngum fjarskiptapjónustu til 20+5 ára og fól í sér umfangsmikil einkakauparéttindi til handa Mílu gagnvart Símanum. Af samningnum leiddi að Síminn yrði til langs tíma bundinn í viðskipti við Mílu. Um leið yrðu keppinautar Mílu að miklu leyti útilokaðir frá viðskiptum við stærsta veitanda fjarskiptapjónustu á landinu.

2362. Heildsölusamningur Símans og Mílu hafði jafnframt að geyma ákvæði um náð lóðrétt samstarf félaganna sem hafði það að markmiði eða af því leiddi að komið yrði í veg fyrir samkeppni. Því fékkst ekki betur séð en að samningurinn hefði óbreyttur takmarkað með skaðlegum og ólögumætum hætti möguleika Símans til að semja við aðra heildsala fjarskiptapjónustu og rekendur fjarskiptainnið. Var samningurinn einnig talinn til þess fallinn að viðhalda ýmsum einkennum lóðréttar samþættingar sem salan á Mílu hefði annars átt að ryðja úr vegi.

2363. Í framangreindri ákvörðun SE er vísað til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB frá 30. júní 2022 um lóðréttar samkeppnishömlur og reglugerð nr. 2022/720. Í mgr. 298 segir:

„Under the heading of ‘single branding’ fall those agreements which have as their main element the fact that the buyer is obliged or induced to concentrate its orders for a particular type of product with one supplier. That requirement can be found amongst others in non-compete and quantity forcing clauses agreed with the buyer. A non-compete arrangement is based on an obligation or incentive scheme which causes the buyer to purchase more than 80 % of its requirements on a particular market from only one supplier. This does not mean that the buyer must buy directly from the supplier, but that the buyer must de facto not buy, sell or incorporate competing goods or services. Quantity forcing on the buyer is a weaker form of non-compete, where incentives or obligations agreed between the supplier and the buyer result in the latter concentrating its purchases to a large extent with one supplier. Quantity forcing may, for example, take the form of minimum purchase requirements, stocking requirements or non-linear pricing, such as conditional rebate schemes or a two-part tariff (fixed fee plus a price per unit).“

2364. Í sömu mgr. segir að „ensk ákvæði“ geti haft sömu áhrif og einkakaup:

„A so-called English clause, requiring the buyer to report any better offer and allowing the buyer to accept such an offer only if the supplier does not match it, can be expected to have the same effect as a single branding obligation, especially when the buyer has to reveal who makes the better offer.“

2365. Í mgr. 314 segir að einkakaup (sem ekki njóta undanþágu reglugerðar 2022/720) geti notið undanþágu 3. mgr. 101. gr. TFEU ef að þau eru eina raunhæfa leiðin („the only viable means“) til þess að ná fram tiltekinni hagræðingu. Í mgr. 315 segir þetta:

„In the case of a relationship-specific investment made by the supplier, as described in paragraph (16), point (e), a non-compete or quantity forcing obligation for the period of depreciation of the investment will, in general, fulfil the conditions of Article 101(3) of the Treaty. In the case of high relationship-specific investments, a noncompete obligation exceeding five years may be justified. A relationship-specific investment could, for instance, be the installation or adaptation of equipment by the supplier when that equipment can be used afterwards only to produce components for a particular buyer. General or market-specific investments in (extra) capacity are generally not relationship-specific investments. However, where a supplier creates new capacity specifically linked to the operations of a particular buyer, for instance a company producing metal cans which creates new capacity to produce cans in or next to the canning factory of a food producer, that new capacity may only be economically viable when producing for that particular customer, in which case the investment would be considered to be relationship-specific.“

2366. Við rannsókn SE á samruna Ardian og Mílu var heildsölusamningurinn og ákvæði hans tekin til ítarlegar skoðunar, m.a. að beiðni samrunaaðila, vegna náninna tengsla við samrunann, vægis hans fyrir sölu Mílu til nýs eiganda, og mögulegra samkeppnislegra áhrifa samningsins í kjölfar samrunans. Eftir þá rannsókn var það niðurstaða SE að heildsölusamningurinn sem hluti samrunans hefði í för með sér umtalsverða röskun á samkeppni. Það frummat var sett fram í andmælskjali SE til samrunaaðila, dags. 1. júlí 2022. Án tillits til annarra samkeppnislegra áhrifa samrunans væri heildsölusamningurinn óbreyttur einn og sér tilefni til íhlutunar af hálfu SE.

2367. Að mati SE var heildsölusamningurinn, óbreyttur, því í reynd einkakaupsamningur með tilteknum þröngum undantekningum auk „enskra ákvæða“ og skaðlegra samningsákvæða um löng samkeppnisbönn og náíð lóðrétt samstarf. Fram kom að Míla væri markaðsráðandi seljandi á viðkomandi heildsölubjónustu og Síminn stærsti kaupandi fjarskiptabjónustu hérlandis. Að mati SE hefði heildsölusamningurinn því haft í för með sér veruleg skaðleg áhrif og umtalsverða röskun á samkeppni sem krefðist íhlutunar.

2368. Hvað varðar heildsölusamning málsins og samkeppnisleg vandamál vegna hans lögðu samrunaaðilar til og skuldbundu sig formlega samkvæmt sátt, til að gera eftirtaldar breytingar á heildsölusamningnum. Voru einkakaup og einkaréttur Mílu til að veita Símanum heildsölubjónustu takmarkaður. Upphaflegi samningurinn gerði ráð fyrir að um alhliða einkarétt Mílu til að veita Símanum alla þá heildsölubjónustu sem Síminn þyrfti á að halda. Samrunaaðilar lögðu til verulegar breytingar á einkakaupaákvæðum í samningnum sem gerðu Símanum kleift að leita til annarra aðila með allt að 20% af heildsölubjónustu á sviðum þar sem Míla hefði hvað sterkustu stöðu. Með því gafst öðrum innviðafyrirtækjum tækifæri til að bjóða Símanum bjónustu, samhliða því að samkeppnislegt aðhald Símans gagnvart Mílu myndi aukast. Felld voru út ákvæði sem tryggðu Mílu rétt til að fá upplýsingar um og jafna tilboð annarra birgja til Símans, eða nánar tiltekið umrædd „ensk ákvæði“, sem hefðu tryggt Mílu yfirburðastöðu gagnvart keppinautum sínum í samningum um heildsölubjónustu við

Símann, til viðbótar við einkarétt sem getið var um hér að framan. Þá voru samkeppnisbönn Símans og Mílu felld út að verulegu leyti sem og samstarf félaganna minnkað verulega.

2369. Með breytingum sem gerðar voru á heildsölusamningnum, í skilyrðum í II. kafla sáttar Ardian og Mílu við SE og með hliðsjón af breytingum sem urðu á samkeppnisumhverfi fjarskiptainnviða á meðan rannsóknin stóð yfir, var það niðurstaða eftirlitsins að ekki væru forsendur til frekari íhlutunar vegna heildsölusamningsins í samrunamálinu, þ.e. á grundvelli 17. gr. samkeppnislaga. Eftir sem áður er Síminn skuldbundinn að kaupa allt að 80% af heildsölupjónustu af Mílu þar sem félagið hefur hvað sterkustu stöðu, m.a. á viðkomandi heildsölumörkuðum þessa máls, og enn meira, eða 100%, þar sem Míla er ekki í eins sterkri stöðu.

2370. Í ákvörðun SE var tekið fram að sú niðurstaða myndi ekki binda SE við mat á áhrifum heildsölusamningsins í síðari málum, s.s. vegna nýrra kvartana eða við endurskoðun á eldri sáttum við Símasamstæðuna. Þá ber auk þess að nefna að í ákvörðun SE nr. 24/2023, *Beiðni Símans hf um endurupptöku á sátt fyrirtækisins og Samkeppniseftirlitsins sem fram kemur í ákvörðun nr. 6/2015*, segir að umræddur heildsölusamningur Símans og Mílu og önnur tengsl fyrirtækjanna feli í sér áframhaldandi rík hagsmunatengsl, sem bera a.m.k. að hluta til einkenni lóðréttrar samþættingar og geta haft áhrif á þeim mörkuðum sem Síminn starfar á.

2371. Að ofangreindu virtu, og þrátt fyrir að Símasamstæðan sé liðin undir lok og slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengsl milli Mílu og Símans, telur FST að verulegra einkenna lóðréttrar samþættingar gæti ennþá á milli félaganna sem teljast verður til samkeppnisvandamáls á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, í ljósi ofangreinds. Hagsmunir félaganna virðast bundin þéttum böndum þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...]. Að mati FST er afar líklegt að ástandið í Húsavík, og eftir atvikum í Raufarhöfn sem einnig er í Norðurþingi, verði því óbreyttu og án íhlutunar FST það sama eða svipað og var við lýði þegar félögin voru lóðréttsamþætt félög innan samstæðu, þ.e. að staða Símans verði áfram mjög sterk á smásölumarkaði og staða Mílu mjög sterk á viðkomandi heildsölumörkuðum í Norðurþingi, en íbúar Húsavíkur og Raufarhafnar mynda mjög stóran hluta íbúa Norðurþings.

2372. Þess ber þó að geta að þó Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk í flestum sveitarfélögum á starfssvæði Tengis hefur Míla aðeins slíka stöðu í fjórum sveitarfélögum á starfssvæðinu á markaði 3a, þ.e. í Norðurþingi, Fjallabyggð, Langesbyggð og Húnaþingi vestra. Viðkomandi samkeppnisvandamál getur því ekki verið til staðar á svæðum þar sem Míla er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk.

2373. Tengir hefur gert viðvart um fleiri atriði er varða meinta hegðun Mílu sem Tengir segir að geri félaginu erfitt fyrir í samkeppni við Mílu. Til dæmis hafi verið boðað af hálfu Mílu í lok febrúar 2020 að tekið yrði upp viðbótargjald sem lagt yrði á vegna GPON tenginga sem fara yfir net í eigu Tengis. Slíkt gæti að mati Tengis beint þjónustuveitendum frá viðskiptum við Tengi, enda munu þeir þurfa að greiða aukalega fyrir hvern notanda sem verður tengdur um ljósleiðaranet Tengis og notar endabúnað frá Mílu. Slíkt gæti hamlað samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Míla vísaði hins vegar til þess að umrætt viðbótargjald væri það sama og ofangreint aukagjald það sem aðgangskerfi Mílu þyrfti að greiða fyrir aðgang

að ljósleiðaraneti Tengis. Þetta aukagjald væri stór hluti af bitastraumsgjaldi Mílu á svæðinu og gæti félagið ekki tekið það á sig lengur.

2374. Þá telur Tengir að beiðnir um tengingu viðskiptavina Símans og Hringdu, sem nota endabúnað frá Mílu, við ljósleiðaranet Tengis, fái ekki eðlilegan framgang og verkbeiðnir tefjist og/eða tynist. Þá væri tenging á ljósleiðaraheimtaug Mílu sjálfkrafa val í beiðnakerfi Símans og Mílu, þrátt fyrir að beiðni um tengingu berist frá sölufulltrúa Tengis. Einnig hafi borið á því þegar viðskiptavinur flytur sig milli heimila, þ.e. frá heimili þar sem aðeins ljósleiðari Tengis er til staðar og yfir á heimili þar sem ljósleiðarar bæði Tengis og Mílu eru til staðar, að umræddur viðskiptavinur sé sjálfkrafa settur á ljósleiðaranet Mílu, þrátt fyrir að hafa ekki óskað eftir því.

2375. Þá hefði Míla á síðustu árum dregið úr viðskiptum sínum við Tengir og verktaka Tengis við vettvangsþjónustu, að sögn Tengis. Míla hefði ákveðið að semja við eigin verktaka í þéttbýlinu á starfssvæði Tengis, en notast áfram við verktaka Tengis í dreifbýlinu. Þetta kallaði á tvær heimsóknir til að virkja ljósleiðara hjá Tengir. Þetta yki flækjustig, væri tímafrekara og yki ónæði fyrir viðskiptavinum Tengis. Þetta gerðist hins vegar ekki þegar Míla notaðist við eigin ljósleiðara. Viðskiptavinir Símans yrðu því fyrir mun minna óhagræði ef þeir notuðust við ljósleiðara Mílu. Tengir hefði tekið á sig aukinn kostnað við að ljúka uppsetningum fyrir viðskiptavinum til að tryggja þeim góða þjónustu til að bregðast við þessu. Þá hefðu viðskiptavinir Símans á ljósleiðara Tengis í auknum mæli verið að fá rukkanir um uppsetningu á búnaði. Reglulega kæmu upp mál þar sem viðskiptavinir fengju rukkun fyrir uppfærslu sem hefði átt að vera án kostnaðar, en yrðu ósáttir við sölufulltrúa Tengis vegna þessa. Þetta vandamál kæmi ekki upp þegar viðskiptavinir Símans væru færðir af kopar Mílu á ljósleiðara Mílu. Míla sagði að ekkert væri óeðlilegt við það að Míla veldi að skipta um samstarfsaðila þegar það væri m.a. hagkvæmara.

2376. Eins og fram hefur komið hér að ofan í umfjöllun um Húsavíkurmálið, hefur komið fram í tölvupóstum Mílu til Tengis, að félagið kaupi almennt aðeins aðgang að ljósleiðurum annarra þar sem Míla á ekki eigin ljósleiðara. Það er þó almennt ekki raunin á starfssvæði Tengis, nema á Húsavík, auk þess sem líklegt er að það verði einnig raunin á Raufarhöfn, þegar sameiginlegri ljósleiðaravæðingu félaganna lýkur, en bæði sveitarfélögin eru í Norðurþingi þar sem Míla er í yfirburðarstöðu á bæði mörkuðum 3a og 3b. Tengir hefur síðastliðin misseri reglulega óskað eftir að Míla bjóði upp á bitastraumsþjónustu á ljósleiðaraneti Tengis á Húsavík, m.a. vegna þrýstings frá viðskiptavinum Símans þar í bæ, en svör forsvarsmanna Mílu hafa verið á þá leið að þeir geri ráð fyrir að bjóða eingöngu bitastraumsþjónustu yfir eigin ljósleiðara á Húsavík, sem og annars staðar þar sem félagið er með ljósleiðara. Mílu þætti þetta eðlileg tilhögun. Míla hefði hins vegar ekki tilkynnt Tengir formlega um að félagið muni færa viðskiptavinum Tengis einhliða af neti Tengis yfir á ljósleiðaranet Mílu þar sem net beggja eru til staðar.

2377. Tengir hefur bent á að slík þróun gæti haft alvarlegar afleiðingar fyrir samkeppnina á þessum svæðum, en telur þó að Mílu sé ekki heimilt að rjúfa viðskiptasamband milli Tengis og viðskiptavina félagsins. Ennfremur bendir Tengir á hættuna sem af því hlytist ef Míla myndi hafna því að tengja nýja viðskiptavinum um ljósleiðaranet Tengis á fleiri stöðum en á Húsavík þar sem Míla væri með eigið ljósleiðaranet. Slík hegðun kæmi í veg fyrir að viðskiptavinir Tengis hefðu aðgang að þjónustuveitum sem nýttu bitastraumskerfi Mílu eingöngu, þ.m.t. Símanum sem væri langstærsti smásöluaðili landsins og væri í mjög sterkri stöðu á starfssvæði Tengis. Þetta myndi þýða að þessum þjónustuveitum myndi aðeins standa til boða ljósleiðari Tengis

þar sem Míla væri ekki með eigin ljósleiðaranet, en á öðrum stöðum yrðu viðskiptavinir fluttir einhliða af ljósleiðara Tengis yfir á ljósleiðara Mílu. Með aukinni ljósleiðaraútbreiðslu Mílu á starfssvæði Tengis myndi slík stefna hafa veruleg áhrif á rekstrargrundvöll Tengis, en stór hluti heimilisviðskiptavina Tengis í dag væri með þjónustur frá Símanum.

2378. Að ofangreindu virtu taldi FST ljóst, í ákvörðun sinni nr. 5/2021, að hegðun Símasamstæðunnar ylli Tengir ýmis konar óhagræði og vandamálum, sem telja yrði til samkeppnisvandamála á viðkomandi heildsölumarkaði 3b og eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a. Þarna hefði Símasamstæðan nýtt sér lóðréttu samþættingu sína. Ljóst væri að Síminn væri langstærsti smásöluaðili landsins á tengdum smásölumarkaði og virtist það vera stefna samstæðunnar að bjóða ekki upp á þjónustu sína á ljósleiðaranetum Tengis þar sem Míla byði upp á eigin ljósleiðaratengingar og jafnvel VDSL tengingar, nema viðkomandi viðskiptavinur óskaði eftir ljósleiðaratengingu í stað VDSL og slík tenging væri ekki fyrir hendi hjá Mílu.

2379. Til að bregðast við ofangreindu, sem FST taldi að fæli í sér samkeppnisvandamál, lagði FST þá kvöð á Mílu á markaði 3b (aðgangskvöð) í ákvörðun FST nr. 5/2021, að Míla drægi ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu þar sem Míla hefði leigt svarta ljósleiðara, gegn vilja umrædds netrekenda, á meðan Síminn veitti ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Til að koma í veg fyrir að slíkir aðilar gætu hækkað gjöld sem Míla þyrfti að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti gæti Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar væru sanngjarnir og eðlilegir. Myndi FST þá skera úr um slíkt með ákvörðun. Teldi FST verð eða aðra skilmála umræddra aðila óeðlilega losnaði Míla undan kvöð þessari, ef þau færu ekki að ákvörðun FST. Þá minnti FST á að Míla myndi losna undan kvöðinni ef Síminn semdi við umrædda aðila um bitastraumsaðgang að ljósleiðaranetum þeirra. Ennfremur lagði FST þá kvöð á Mílu að bitastraumseiningu Mílu væri ekki heimilt að mismuna eftir undirliggjandi neti.

2380. Eins og áður segir kærði Míla ofangreinda ákvörðun, m.a. kvaðir þessar, og krafðist m.a. frestun réttaráhrifa þeirra. Því hafnaði úrskurðarnefnd með ákvörðun sinni frá 15. desember 2021. Í málsgrein 60 í umræddum úrskurði segir um þetta:

„Hvað varðar þann þátt hinnar kærðu ákvörðunar sem snýr annars vegar að kvöð um að kærandi dragi ekki til baka bitastraumsbúnað sinn á öðrum netum og hins vegar að kvöð um að bitastraumseiningu kæranda sé ekki heimilt að mismuna eftir undirliggjandi neti, telur nefndin, í kjölfar þess heildstæða mats sem að ofan er rakið, að hagsmunir gegn því að fresta réttaráhrifum þessa þátta séu ríkari en hagsmunir kæranda að þeim sé frestað. Hefur nefndin hér einkum til skoðunar þá almenna- og einkahagsmuni sem undir eru, með tilliti til þess að tryggja virka samkeppni og að kvaðirnar séu ekki þess efnis að sama ástandi verði ekki komið á aftur þótt ákvörðunin verði felld úr gildi. Vísast að öðru leyti til fyrri umfjöllunar um aðalkröfu kæranda um frestun réttaráhrifa hinnar kærðu ákvörðunar í heild.“

2381. Og áfram segir um þetta í málsgrein 61 í umræddum úrskurði:

„Þá hafði nefndin jafnframt til hliðsjónar forsendur hinnar kærðu ákvörðunar og sjónarmið FST sem fram komu í athugasemdum, við mat á því hvort fallast ætti á frestun réttaráhrifa um þessar kvaðir. Hvað varðar kvöð um að kærandi dragi ekki til baka

bitastraumsbúnað sinn á öðrum netum er ljóst að kærandi losnar undan þessari kvöð ef Síminn semur um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti annarra neta.“

2382. Með úrskurði sínum, dags. 29. desember 2022, hróflaði úrskurðarnefnd ekki við ofangreindum kvöðum, þrátt fyrir að Símasamstæðan heyrði sögunni til.

2383. Að ofangreindu virtu, og þrátt fyrir að Símasamstæðan sé liðin undir lok og slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengsl milli Mílu og Símans, telur FST að verulegra einkenna lóðréttrar samþættingar gæti ennþá á milli félaganna sem teljast verður til samkeppnisvandamáls á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, í ljósi ofangreinds. Hagsmunir félaganna virðast bundin þéttum böndum þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...].

2384. Þess ber þó að geta að þó Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b í flestum sveitarfélögum á starfssvæði Tengis hefur Míla aðeins slíka stöðu í fjórum sveitarfélögum á starfssvæðinu á markaði 3a, þ.e. í Norðurþingi, Fjallabyggð, Langesbyggð og Húnaþingi vestra. Viðkomandi samkeppnisvandamál getur því ekki verið til staðar á svæðum þar sem Míla er ekki með umtalsverðan markaðsstyrk.

2385. Á síðustu árum hefur Snerpa lagt um ljósleiðaraheimtaugar á Vestfjörðum og ná þær til rúmlega 1.400 heimila og fyrirtækja, fyrst og fremst í Ísafjarðarbæ og Bolungarvíkurkaupstað. Míla hefur ekki samið við það félag um aðgang að þeim ljósleiðurum, þrátt fyrir að Míla eigi takmarkað magn af ljósleiðurum á svæðinu. Viðræður hafa þó staðið yfir frá því í byrjun 2020, en málið hefur strandað eða tafist hjá Mílu. Þá veitir Síminn heldur ekki fjarskiptapjónustu sína um net Snerpu. Hér fyrir í greiningunni var stuttlega gerð grein fyrir ágreiningsmáli á milli Snerpu og Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 34/2014, þar sem niðurstaðan varð sú að Míla hefði brotið gegn kvöðum í fyrri markaðsgreiningu FST á viðkomandi heildsölumörkuðum frá 2014 í tengslum við yfirfærslu Mílu á koparneti sínu í Ísafjarðarbæ úr ADSL í VDSL. Að sögn Snerpu leiddi sá ágreiningur til þess að félagið hóf þar sína eigin ljósleiðaravæðingu.

2386. Austurljós á Egilsstöðum á Austurlandi er lítið staðbundið fjarskiptafyrirtæki sem hafið hefur ljósleiðaraútbreiðslu á Egilsstöðum og nágrenni. Félagið hefur aðeins lagt um 300-400 tengingar og hefur í hyggju að breiða net sitt út víðar á Austurlandi eftir efnum og aðstæðum og í samræmi við eftirspurn. Míla hefur tekið fálega í beiðni Austurljóss um að koma með bitastraumspjónustu sína á net Austurljóss og hefur síðargreint félag því ákveðið að byggja upp sitt eigin bitastraumskerfi á ljósleiðaraneti sínu. Þá veitir Síminn heldur ekki fjarskiptapjónustu sína um net Austurljóss. Míla tilkynnti á árinu 2021 um stórfelld áform um útbreiðslu ljósleiðara á Egilsstöðum, á meðan ljósleiðaraútbreiðsluáform Mílu eru mun minni í öðrum þéttbýliskjörnum á Austurlandi, þar sem Austurljós hefur ekki hafið útbreiðslu.

2387. Ljósleiðarinn er samkeppnisaðili Mílu á suðvesturhorni landsins og hafa komið upp ýmis ágreiningsmál milli félaganna og í raun milli Ljósleiðarans og fyrrum Símasamstæðunnar. Síminn hafði t.a.m. aldrei boðið upp á þjónustu sína um ljósleiðaranet Ljósleiðarans, þátt fyrir að Ljósleiðarinn hefði margsinnis í áraraðir leitast eftir því og boðið Símanum ýmis tilboð um að koma inn á net sitt. Í júlí 2020, eða skömmu eftir að frumdrög markaðsgreiningar þeirrar er lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021 voru birt til innanlandssamráðs, varð þó skyndilega

breyting þar á þegar Síminn og Ljósleiðarinn gerðu með sér samning um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti Ljósleiðarans. Gerði samningurinn ráð fyrir að Síminn myndi byrja að veita þjónustu sína um net Ljósleiðarans á fyrri árshelmingi 2021, en af því varð í ágústlok 2021. Telur FST skjóta skökku við hve langan tíma Síminn þurfti til hugbúnaðarþróunar til að tengjast neti Ljósleiðarans [...]. Miðað við samninginn, sem og langtíma heildsölusamning Mílu og Símans í kjölfar sölu Símans á Mílu, telur FST einsýnt að langflestir viðskiptavinir Símans muni áfram vera á neti Mílu á líftíma þessarar greiningar, auk þess sem stór hluti þeirra viðskiptavina Símans sem verða á neti Ljósleiðarans koma frá öðrum þjónustuveitendum sem hafa verið á neti Ljósleiðarans, og eru því ekki að færast frá Mílu.

2388. Hegðun fyrrum Símasamstæðunnar varðandi synjun á aðgangi að sjónvarpsþjónustu hafði eflaust þau áhrif að beina viðskiptavinum í talsverðum mæli frá neti Ljósleiðarans yfir á net Mílu og halda viðskiptavinum á neti Mílu, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2018. Í þeirri ákvörðun er ítarleg grein gerð fyrir hegðun Símans að þessu leyti, en það var m.a. niðurstaða FST að Síminn hefði á engum tímapunkti sýnt Ljósleiðaranum raunverulegan samningsvilja á þeim árum sem umræddar viðræður fóru fram.

2389. FST telur að þau dæmi sem upp eru talin í kafla þessum sýni með ótvíræðum hætti fram á að Míla, og áður Símasamstæðan, hafi í gegnum árin beitt ýmsum aðferðum til að gera keppinautum Mílu á heildsölustiginu erfitt fyrir í samkeppninni þrátt fyrir kvaðir á Mílu. FST gerir ekki ráð fyrir öðru en að slík hegðun kunni að halda áfram á líftíma greiningarinnar og að því sé full þörf á viðeigandi kvöðum á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, þótt sala Símans á Mílu og slit á eignar- og stjórnunartengslum milli Símans og Mílu ætti, ef allt væri með felldu, að draga úr slíkum hvata. FST er sammála SE um að slíkt verði að koma í ljós á næstu misserum og árum. Þá telur FST að röng eða ófullægjandi upplýsingagjöf Mílu tefji vinnslu markaðsgreininga og auki hættu á röngum niðurstöðum, sem gætu kallað á endurskoðun á greiningum með tilheyrandi auka vinnu.

7.5.3.5 Niðurstaða varðandi samkeppnisvandamál er tengjast umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði 3b

2390. Kvaðir eru lagðar á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk með því markmiði að vinna gegn raunverulegum og/eða mögulegum samkeppnisvandamálum á sviði samkeppni á þeim markaði sem um ræðir, sem og á tengdum heildsölumarkaði 3a og tengdum smásölumarkaði. Með samkeppnisvandamálum, fyrir utan vandamál er skapast af formgerð markaðarins, er átt við hvers konar atferli fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk sem er til þess ætlað, eða sem leiðir til þess, að viðskiptavinir viðkomandi fjarskiptafyrirtækis sem er með umtalsverðan markaðsstyrk eða keppinautar hrekjast af markaði, sem kemur í veg fyrir að mögulegir nýir viðskiptavinir eða keppinautar komist inn á markaðinn og/eða kemur niður á hagsmunum neytenda. Þegar kvöðum er beitt í samræmi við lög um fjarskipti er forsenda þess ekki sú að í raun sé verið að nýta sér markaðsráðandi stöðu og það er ekki forsenda að samkeppnisbrot hafi hugsanlega verið framið heldur er nóg að vandamál á sviði samkeppni geti mögulega komið fram við ríkjandi aðstæður, m.a. vegna tiltekinnar formgerðar markaðarins sem er óhagstæð samkeppni.

2391. Í köflunum hér á undan var margvíslegum mögulegum og raunverulegum samkeppnisvandamálum lýst sem tengjast markaði 3b, auk samspils þeirra við samkeppnisvandamál sem tengjast markaði 3a, enda eru markaðir þessir nátengdir.

Ennfremur var gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum eða aðstöðumun á aðliggjandi markaði fyrir stofnleigulínur sem áhrif geta haft á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b. Þau vandamál sem líklegt er að komið geti upp á viðkomandi heildsölumörkuðum, þ.m.t. á framangreindum markaði fyrir stofnleigulínur, og haft geta áhrif á viðkomandi heildsölumarkaði 3b eða aðliggjandi markaði 3a ef kvaðir væru ekki til staðar á markaðnum geta t.d. falist í synjun um aðgang, mismunum í verðlagningu, víxlنيðurgreiðslum, skaðlegri undirverðlagningu, töfum á viðræðum eða afgreiðslu, óeðlilegum kröfum til viðsemjanda, mismunun í gæðum, mismunun á upplýsingagjöf eða misnotkun á upplýsingum frá viðsemjanda. Fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum svæðum getur ennfremur haft bæði möguleika og hvata til að misnota þá stöðu sína gagnvart kaupendum á tilteknum svæðum með yfirverðlagningu eða mismunun í verði.

2392. Í umfjöllun um vandamál tengd umtalverðum markaðsstyrk á viðkomandi markaði ályktaði FST að Ljósleiðarinn hefði ekki sömu tryggingu fyrir því að þjónustuveitendur færi ekki viðskipti sín yfir á net Mílu þar sem Míla hefur tryggingu fyrir því að Síminn færi viðskipti sín ekki yfir til Ljósleiðarans og/eða Tengis í miklum mæli, jafnvel þó svo að Síminn hafi samið við Ljósleiðarann um bitastraumsaðgang að Ljósleiðaraneti Ljósleiðarans í júlí 2020. Þá er ljóst að langstærsti hluti viðskiptavina Símans verður áfram á fjarskiptanetum Mílu út líftíma greiningarinnar. Því gæti möguleg undirverðlagning Mílu á viðkomandi markaði á tilteknum svæðum, sem keppinautar félagsins eiga erfitt með eða er ómögulegt að keppa við, skapað mikil og alvarleg samkeppnisvandamál á tilteknum svæðum, eða viðhaldið formgerð markaðar sem ekki stuðlar að samkeppni. Ennfremur getur yfirverðlagning orðið vandamál og skaðað neytendur ef ekki er öðrum fjarskiptanetum til að dreifa en netum Mílu. Ennfremur gæti möguleiki Mílu til að veita heildsöluvöndla sem keppinautarnir geta ekki keppt við valdið samkeppnisvandamálum. Þetta gætu einnig orðið vandamál á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2393. Þá var fjallað var um lóðréttu yfirfærslu markaðsstyrks sem lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrkinn yfir á fráliggjandi markaði með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á þeim mörkuðum. FST komst að þeirri niðurstöðu að Míla og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang á markaði 3b. Þá var talið að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3b geti Míla og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni til lengri tíma lítið, með því að hækka verð þegar engin eða lítil samkeppni er til staðar. Ennfremur gæti möguleiki Mílu til að veita heildsöluvöndla sem keppinautarnir geta ekki keppt við valdið samkeppnisvandamálum.

2394. Þá var fjallað um lóðréttu yfirfærslu markaðsstyrks sem lýsir sér þannig að lóðrétt samþætt fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölustigi, eftir atvikum á tilteknum svæðum, leitast við að yfirfæra markaðsstyrkinn yfir á aðliggjandi markaði 3a með því að útiloka eða vinna gegn samkeppnisaðilum á þeim mörkuðum. FST komst að þeirri niðurstöðu að Míla og Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa

umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, og eftir atvikum á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á tengdum mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3b. Þá var talið að í skjóli sterkrar markaðsstöðu á tilteknum landsvæðum á markaði 3b geti Míla og Ljósleiðarinn haft getu og hvata til að beita undirverðlagningu á fráliggjandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk og haft þannig skaðleg áhrif á samkeppni til lengri tíma lítið, með því að hækka verð þegar engin eða lítil samkeppni er til staðar. Þá getur meiri breiddarhagkvæmni Mílu og aðstöðumunur sá sem er til staðar á aðliggjandi stofnleigulínumarkaði, Mílu um vil, valdið samkeppnisvandamálum á viðkomandi heildsölumarkaði 3b og/eða á aðliggjandi heildsölumarkaði 3a.

2395. Að framan var einnig lýst samkeppnisvandamálum er tengjast samskiptum Mílu og Tengis á starfssvæði Tengis, m.a. í Húsavík. Þar kom m.a. fram að þrátt fyrir að Símasamstæðan sé liðin undir lok og slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengsl milli Mílu og Símans, telur FST að verulegra einkenna lóðréttar samþættingar gæti ennþá á milli félaganna sem telja verður til samkeppnisvandamála á þeim svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.m.t. í Norðurþingi, á markaði 3a, og eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a. Hagsmunir félaganna virðast bundnir þéttum böndum þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...]. Að mati FST er afar líklegt að ástandið í Húsavík, og eftir atvikum í Raufarhöfn sem einnig er í Norðurþingi, verði því að óbreyttu og án íhlutunar FST það sama eða svipað og var við lýði þegar Míla og Síminn voru lóðrétt samþætt félög innan samstæðu, þ.e. að staða Símans verði áfram mjög sterk á smásölumarkaði og staða Mílu mjög sterk á viðkomandi heildsölumörkuðum í Norðurþingi, en íbúar Húsavíkur og Raufarhafnar mynda mjög stóran hluta íbúa Norðurþings.

2396. Að öllu framangreindu virtu eru greind og möguleg samkeppnisvandál enn til staðar þrátt fyrir breyttar aðstæður á markaðinum í ljósi sölu Mílu til Ardian. Ljóst er að enn eru til staðar sterk hagsmunatengsl á milli Símans og Mílu og verður framtíðin að leiða í ljós hvort að þau tengsl geti skapað hvata fyrir Mílu til þess að beita markaðsstyrk sínum með samkeppnishamlandi hætti. Þá var komist að þeirri niðurstöðu að Míla og Ljósleiðarinn, gætu haft tækifæri og hvata á þeim svæðum þar sem þau hafa umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar. Einnig var talið að félögin hefðu getu og hvata til að beita undir- eða yfirverðlagningu á viðkomandi mörkuðum á heildsölustigi á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Þá gætir ennþá verulegra einkenna lóðréttar samþættingar milli Mílu og Símans sem gætu haft skaðleg áhrif á samkeppni á þeim svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk. Er því ljóst að mati FST að leggja þurfi kvaðir á þau fyrirtæki sem njóta umtalsverðs markaðsstyrks á tilteknum svæðum til að freista þess að koma í veg fyrir eða draga úr skaðlegum afleiðingum umræddra samkeppnisvandamála.

2397. Að öðru leyti vísast til ítarlegri umfjöllunar um samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði í köflunum hér að framan.

7.6 Mat á áhrifum gildandi kvaða á Mílu

2398. Kvaðir sem lagðar voru á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum með ákvörðun 5/2021,²⁸ sem var svo breytt með ákvörðun úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála í máli nr. 3/2021, dags. 29. desember 2022, sem og með bráðabirgðaákvörðun FST nr. 9/2023, dags. 15. september 2023, hafa tryggt áframhaldandi heildsöluaðgang að aðgangsnnetum félagsins og tengdri aðstöðu, s.s. aðstöðuleigu og rorum og lagnaleiðum. Dæmi eru þó um að hnókrar hafi verið á veitingu aðgangs þar sem sumar tegundir aðgangs eru vart tæknilega framkvæmanlegir eða ekki fjárhagslega fýsilegir. Þannig er t.d. erfitt að veita aðgang í götuskápum þar sem VDSL búnaður er fyrir og skiptur aðgangur að PON hagaðri ljósleiðaraheimtaug eða aðgangur að hluta hennar er vart fýsilegur, enn sem komið er a.m.k. Gildandi kvaðir hafa eðli málsins samkvæmt bein áhrif á þann aðgang sem fjarskiptafyrirtæki hafa að heimtauganeti og bitastraumskerfum Mílu og tengdri aðstöðu, sem og þau verð sem eru í boði á koparnetum Mílu.

2399. Í tengslum við vinnu við gerð tilmæla framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði frá desember 2020 fékk framkvæmdastjórnin WIK til að gera skýrslu um framtíð vöru- og þjónustumarkaða fjarskipta sem háðir eru *ex-ante* eftirliti. Skýrslan er dagsett 23. júní 2020. Þar kemur m.a. fram að í dag hefðu neytendur og fyrirtæki í flestum aðildarríkjum val um veitendur breiðbandsþjónustu. Í flestum tilfellum væri þetta val afleiðing kvaða sem lagðar hefðu verið á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum. Ef slíkar kvaðir væru lagðar af, væri líklegt að samkeppnisstig markaðanna myndi minnka vegna þess hve mikill óafturkræfur kostnaður (e. sunk costs) fylgir uppbyggingu fjarskiptainnviða sem hefur áhrif á útbreiðslu þeirra. Tekið er fram að ef kopar sé tekinn út fyrir svigann séu aðeins örfá lönd þar sem samkeppnisaðilar hafa getað tvöfaldað net fyrrum ríkiseinokunaraðila án þess að uppbyggingin sé háð kvöð um aðgang að mannvirkjum og hefur sú uppbygging yfirleitt verið takmörkuð við þéttbýl eða afmörkuð svæði þar sem markaðsaðilar standa frammi fyrir takmarkaðri samkeppni og njóta því sjálfir góðs af sterkri markaðsstöðu á svæðinu.²⁹ Á Íslandi má einmitt sjá þessa þróun, en þau svæði sem svæðisbundnum netrekendum hefur gengið vel að byggja upp sín net án þess að njóta aðgangs að mannvirkjum fyrrum ríkiseinokunaraðila eru þéttbýl og afmörkuð svæði, þ.e. Ljósleiðarinn á Suðvesturlandi, Snerpa á Vestfjörðum, Tengir á Norðurlandi og Austurljós á Egilsstöðum á Austurlandi.

2400. Í skýrslu WIK kemur enn fremur fram að vísbendingar benda til þess að þegar kemur að afnámi *ex ante* kvaða sé mögulega hægt að koma við samskonar skuldbindingum varðandi aðgang að mannvirkjum með öðru móti. Aftur á móti virðast slíkar skuldbindingar eingöngu koma til framkvæmda í strábýlum svæðum sem getur orðið til þess að smásölufyrirtæki geti ekki veitt jafn samkeppnishæf tilboð alls staðar á landinu.³⁰

2401. Á Íslandi hafa flest fjarskiptafyrirtækin nýtt sér aðstöðu Mílu fyrir tilstilli aðgangskvaðar þeirrar er Míla (áður Síminn) hefur verið undir í um 20 ár. Víða um land hafa staðbundin net tengst hýsingu Mílu, þó það sé ekki algilt. FST lítur svo á að kvöðin, sem og

²⁸ Sú ákvörðun leysti af hólmi ákvörðun PFS nr. 21/2014 á viðkomandi mörkuðum.

²⁹ WIK consult „Study on Future electronic communications product and service markets subject to ex-ante regulation“ (hér eftir vísað til sem „WIK skýrslan“) <://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/study-future-electronic-communications-product-and-service-markets-subject-ex-ante-regulation> bls. IV og VI.

³⁰ Skýrsla WIK, bls. V.

aðrar kvaðir sem FST hefur lagt á Mílu, hafi þannig ýtt undir þjónustusamkeppni á viðkomandi mörkuðum á tilteknum svæðum sem hafi á endanum skilað sér til neytenda með auknu framboði, meiri gæðum og lægri verðum en ella hefði orðið raunin.

2402. Í 17 nánar tilgreindum sveitarfélögum hafa gilt vægari kvaðir á Mílu frá og með ofangreindri ákvörðun FST nr. 5/2021, þ.m.t. að því er varðar aðgang að röllum og lagnaleiðum og um tilkynningu vegna jarðvegsframkvæmda. Eins og fram hefur komið í köflum 5 og 6 hér að framan munu kvaðir nú einungis verða lagðar á Mílu að þessu sinni á nánar tilgreindum svæðum, en kvaðir lagðar niður á öðrum svæðum þar sem mikill meirihluti landsmanna býr.

2403. Framangreind kvöð um tilkynningu vegna jarðvegsframkvæmda virðist hafa haft jákvæð áhrif á útbreiðslu ljósleiðaraneta, sbr. m.a. sameiginlegar framkvæmdir Mílu og Ljósleiðarans t.d. á hluta höfuðborgarsvæðisins, í Sveitarfélaginu Árborg, í Reykjanesbæ og í Sveitarfélaginu Vogum, auk þess sem frekari áform eru um slíkar samframkvæmdir milli félaganna. Ennfremur hafa Míla og Tengir átt með sér slíkt samstarf í Húsavík og í Raufarhöfn í Norðurþingi.

2404. Hins vegar hefur kvöð um aðgang að röllum og lagnaleiðum hingað til ekki skilað miklum árangri, fyrst og fremst vegna þess að FST hefur ekki lokið kostnaðargreiningu á verðum í því sambandi, en keppinautar Mílu hafa kvartað yfir háum verðum fyrir slíkan aðgang. Einnig liggja ekki fyrir nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða Mílu. Samkvæmt nágildandi kvöðum skal Míla útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda.

2405. Líklegt er að kvaðir þær sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum um langa hríð hafi haft einhver áhrif á verðlag í smásölu, því verð heimtauga- og bitastraumsleigu er umtalsverður þáttur í smásöluverði þjónustu. Aðgangsleið 3 hjá Mílu gerir öllum smásölum kleift að bjóða þjónustu sína á öllu landinu. Smásölusamkeppni er þar með fjölbreyttari en væri ef hver aðili væri bundinn staðbundnu aðgangsneti eða litlu stofnneti til fáeinna staða, sem líklega væri einungis höfuðborgarsvæðið og stærri þéttbýliskjarnar. Því má telja þennan aðgang hafa gagnast landsbyggðinni sérstaklega, þó smásölusamkeppni sé enn mun minni víðast hvar á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu. Þó virðist mikil hækkun á línugjaldi Símans og fleiri smásöluaðila á undanförunum árum vera óháð verði fyrir heimtaugaleigu koparheimtauga. Á umliðnum árum hefur orðið umtalsverð þróun í tæknilegum lausnum og vörum sem boðnar eru í pökkum með heimtaugum. Þó má segja að verð á helstu pökkum á hverjum tíma hafi breyst lítið á síðustu árum og virðist fylgja vísitölu neysluverðs, þó vissulega hafi innifalið gagnamagn aukist og neytendur fái þannig meira fyrir peninginn.

2406. Síminn er stærsta fyrirtækið á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu í fastanetum á smásölumarkaði og hefur hlutdeild fyrirtækisins haldist nokkuð stöðug síðustu árin, þó hún hafi lækkað aðeins þegar umræddri farnetslausn var bætt við viðkomandi markað í greiningu þessari. Hlutdeild félagsins í fastanetslausnum hefur þó minnkað lítið í gegnum árin eða um 7,2% prósentustig á 17 árum. Sýn hefur verið með næst mestu markaðshlutdeildina á markaðnum frá 2006. Þá hefur Nova, sem starfaði lengstum einungis á farsímamarkaði, vaxið hratt í fastanetstengingum frá því að félagið hóf starfsemi á þeim markaði á árinu 2017. Hringdu, sem hóf starfsemi 2011, hefur vaxið hægt og rólega með stöðugum hætti og hafði

fyrirtækið náð 10% markaðshlutdeild í árslok 2022 þegar aðeins er horft til fastaneta en aðeins undir 10% þegar horft er til framangreindrar farnetslausnar. Fyrir minni fjarskiptafyrirtæki skiptir bitastraumsaðgangur miklu máli, þar sem mörg þessara fyrirtækja nýta sér aðgangsgleið 3 hjá Mílu til að geta boðið þjónustu sína um allt land. Þá geta fyrirtækin einnig nýtt sér staðbundinn aðgang víða um land með aðgangsgleið 1 hjá Mílu og leigt flutning að sinni starfstöð. Slíkur aðgangur er því nauðsynlegur til að efla þjónustusamkeppni.

2407. Einnig hefur vægi vöndla sem innihalda bæði fjarskipta- og sjónvarpsþjónustu aukist verulega á síðustu árum og er staða Símans afar sterk á því sviði, en Heimilispakki félagsins nýtur mikillar hylli neytenda og virðast keppinautar Símans eiga í erfiðleikum með að keppa við hann. Hefur hlutfall internetþjónustu sem seld er sem hluti af vöndli farið vaxandi á síðustu árum, úr 32% í lok ársins 2016 í 51% í lok árs 2022. Þó stóð fjöldinn nánast í stað milli áranna 2021 og 2022. Vöndlum sem innihalda bæði sjónvarp og internet hefur fjölgað úr 32% allrar almennrar internetþjónustu við lok árs 2016 í 38% í árslok 2022.

2408. Á viðkomandi heildsölumörkuðum er Míla eftir sem áður stærst hvað fjölda heimtauga og bitastraumstenginga varðar á landsvísu. Þar sem niðurstaða FST að þessu sinni er sú að aðgreina fjölda landfræðilegra markaða er mikilvægara að horfa til stöðunnar á einstökum svæðum en til landsmeðaltals. Míla er í yfirburðarstöðu á fjölmörgum svæðum, en það er Tengir einnig á nokkrum svæðum á markaði 3a, Ljósleiðarinn á einu svæði á mörkuðum 3a og 3b og Austurljós á einu svæði á markaði 3b. Hér ber einnig að líta til þess að Míla hyggur á áframhaldandi útfösun á koparnetinu sínu á næstu árum, sem mun gera það að verkum að ekkert fjarskiptafyrirtæki verður líklegt til að vera með landsdekkandi fjarskiptanet í lok áformaðs líftíma greiningarinnar, sérstaklega á markaði 3a. Þar sem Míla er ekki eigandi heimtauganetsins veitir Míla hins vegar nánast alls staðar bitastraumsþjónustu og mun líklega áfram vera í þeirri stöðu út líftíma greiningarinnar.

2409. Það er mat FST að kvaðir á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum hafi á síðustu rúmu 20 árum haft jákvæð áhrif á samkeppni, sérstaklega þar sem öðrum heildsölufyrirtækjum er ekki til að dreifa eða þar sem þau eru með litla útbreiðslu og hlutdeild. Er nú svo komið að FST telur rétt að komast að þeirri niðurstöðu að virk samkeppni ríki á fjölmörgum landfræðilegum mörkuðum, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu þar sem langflestir landsmenn búa. Eins og fram hefur komið í köflum 5 og 6 hér að framan hefur útbreiðsla neta, markaðshlutdeildir og staða samkeppninnar þróast með verulega ólíkum hætti eftir landsvæðum. Á mörgum svæðum er Míla ennþá með yfirburðastöðu og telur FST því mikilvægt að viðhalda kvöðum, a.m.k. hluta þeirra, á þeim svæðum, eins og nánari grein verður gerð fyrir í köflum 8 (markaður 3a) og 11 (markaður 3b) hér að neðan.

8 Álagning kvaða á Mílu markaði 3a

8.1 Almennt um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

2410. Í eftirfarandi 29 sveitarfélögum af 64 metur FST að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3a eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar:

- Akraneskaupstaður
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Borgarbyggð
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fljótsdalshreppur
- Flóahreppur
- Garðabær
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Hveragerðisbær
- Ísafjarðarbær
- Kjósarhreppur
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Mýrdalshreppur
- Rangárþing ytra
- Reykhólahreppur
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg
- Seltjarnarnesbær
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Súðavíkurhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Tjörneshreppur
- Vestmannaeyjabær

2411. Í ofangreindum 29 sveitarfélögum þar sem FST metur að virk samkeppni sé komin á eru kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

2412. Í eftirfarandi 26 sveitarfélögum telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a:

- Bláskógabyggð

- Dalabyggð
- Fjallabyggð
- Fjarðarbyggð
- Grindarvíkurbær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grundafjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langanesbyggð
- Múlaþing
- Norðurþing
- Rangárþing eystra
- Skaftárhreppur
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Suðurnesjabær
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Sveitarfélagið Vogar
- Tálknafjarðarhreppur
- Vesturbyggð

8.2 Mat á nauðsyn álagningar kvaða á Mílu á markaði 3a og rökstuðningur fyrir þeim

8.2.1 Almenn

2413. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnvíðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásöllumörkuðum fjarskipta.

2414. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk

uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Míla uppfylli ekki framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða fjölbreyttari úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál í tilviki Mílu en í tilviki hreinna heildsölufyrirtækja.

2415. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2416. Í áður nefndum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

2417. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2418. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

a) í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það,

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

c) í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu,

d) réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,

e) hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem hægt er, af kostnaði og ávinningi, og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná tilætluðum árangri.

2419. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

2420. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestinum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2421. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Mílu sem útfærðar eru í kafla 8.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Mílu til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2422. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2423. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Mílu í umræddum sveitarfélögum og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 8.3, auk þess sem í kafla 8.2.2 er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því hvers vegna FST telur að kvaðir þær sem lagðar voru á Mílu með sátt við SE þann 15. september 2022 nægi ekki einar og sér.

2424. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Mílu í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2425. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi markaði, í þeim 26 sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. Þó telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu ítarlegri kvöð um eftirlit með gjaldskrá í öllum þessum sveitarfélögum nema í Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra, þar sem lögð verður kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum. Einnig telur FST nauðsynlegt að viðhalda kvöðum á Mílu um að gjaldskrá fyrirtækisins fyrir aðgang að aðstöðu fyrirtækisins verði kostnaðarmiðuð eða ákvörðuð út frá verðsamanburði. FST mun hins vegar ekki viðhalda á Mílu kvöðum um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað eða færslu kostnaðarbókhalds. Því er ljóst að Míla er að losna undan öllum kvöðum á markaði 3a í sveitarfélögum þar sem hátt í 80% landsmanna búa, auk þess sem verulega verður slakað á kvöðum í þeim sveitarfélögum sem Míla verður ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk.

2426. Varðandi aðgangskvöðina þá lagði FST mat á það hvort kvöð um aðgang að mannvirkum, s.s. aðstöðuleiga og aðgangur að rörum og lagnaleiðum, gæti dugað ein og sér til að leysa greind samkeppnisvandamál. Niðurstaðan er að svo er ekki og vísast til kafla 8.3.2.1 hér að neðan til frekari rökstuðnings.

2427. Hins vegar telur FST að slík aðgangskvöð sé áfram nauðsynleg, sbr. umfjöllun og rökstuðning í kafla 8.3.2.2 og 8.3.2.6 hér að neðan, og einnig eftirlit með gjaldsrá varðandi aðstöðuleigu og í 23 af 26 sveitarfélögum hvað aðgangur að rörum og lagnaleiðum varðar. Slíkar kvaðir gilda í dag á Mílu um land allt. Áfram verður kveðið á um að Míla skuli tilkynna um fyrirhugaðar ljósleiðaraframkvæmdir, en nú með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara í stað 6 mánaða fyrirvara. Því er ekki um nýja kvöð að ræða, en slakað hefur verið á núgildandi kvöð.

2428. Telur FST að framangreind aðgangskvöð að mannvirkjum og tilkynningarskyldu um ljósleiðaraframkvæmdir auk þess vera réttlætanagera, stuðla að nauðsynlegu gagnsæi, vera rökstudda, vera í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, vera sniðin að því að leysa það, vera í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að aukinni fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf. Kvöð þessi er sérstaklega mikilvæg til að stuðla að fjárfestingum í ljósleiðarauppbyggingu og eftir atvikum innviðasamkeppni, þar sem það telst fjárhagslega raunhæft, á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þetta eru svæði á landsbyggðinni þar sem Míla er almennt í algerri yfirburðastöðu, auk þess sem ljósleiðaraútbreiðsla er skammt á veg komin í flestum

þeirra og þar sem fyrst og fremst er stuðst við kopartengingar. Verði þessi kvöð ekki lögð á Mílu á umræddum svæðum, ásamt kvöð um eftirlit með gjaldskrá á flestum þeirra, er það mat FST að samkeppnisaðstæður breytist þar ekki til batnaðar á líftíma greiningarinnar, auk þess sem ljósleiðaraútbreiðsla á svæðunum muni mæta afgangi eða a.m.k. taka lengri tíma en ef umræddar kvaðir eru ekki fyrir hendi.

2429. Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að mannvirkjum telur FST nauðsynlegt að viðhalda aðgangskvöð á Mílu á umræddum svæðum hvað varðar aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum og sýndaraðgang um þau net, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 8.3.2.2-8.2.3.5 og 8.3.2.7. FST hyggst þó slaka á kvöð um aðgang að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum Mílu og sýndaraðgang, á þeim netum sem ekki hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrkjum, með þeim hætti að nú getur Míla leyst umrædda aðgangskvöð með því að veita fullnægjandi aðgang að aðgangssleið 1 í bitastraumi í stað slíks heimtaugaleiguaðgangs. Ekki er því um nýjar kvaðir að ræða heldur er verið að viðhalda núverandi kvöðum með nokkurri tilslökun. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumsþjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Míla er víðast hvar eini eða a.m.k. langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2430. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Mílu erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil og landsdekkandi heimtauganet og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að kopar- og ljósleiðaranetum Mílu á þessum svæðum.

2431. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Mílu en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fráliggjandi mörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að komast inn á heimtauganet Mílu til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddum svæðum. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Míla mismuni ekki við gerð heimtaugasamninga, eða samninga um bitastraum kjósi félagið að leysa aðgangskvöðina með aðgangssleið 1, og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um heimtaugar á viðunandi hátt, auk þess sem slík kvöð hefur hvílt á félaginu um langt skeið. Með tengingu við heimtauganet Mílu fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2432. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð á Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða áframhaldandi aðfangajafnræðiskvöð (EoI), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs, jafn afgreiðslutími, kvöð um gerð gæðaviðmiðunarsamninga, veitingu

gæðatryggingar og kvöð um mælingu og birtingu á lykil frammistöðupáttum (KPI's). Þó mun FST ekki lengur fara fram á það að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga þá sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Því er um nokkra tilslökun að ræða á umræddri kvöð á þeim svæðum sem kvöðin mun gilda. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í köflum 8.3.3.1-8.3.3.5.

2433. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Mílu í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Mílu. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Mílu fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún hvílir nú þegar á Mílu á mun stærra svæði en kveðið er á um í markaðsgreiningu þessari, þ.e. um land allt. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimtaugum fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.2 varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Mílu forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum eða geta veitt tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupanda hjá Mílu, forskot á tengdum smásölumörkuðum.

2434. Þá skal Míla áfram gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA's), yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG's) og birta lykil frammistöðupætti (KPI's), en slakað er á kröfum um að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Þessar kvaðir voru nýjar á árinu 2014 en var viðhaldið með ákvörðun FST nr. 5/2021. Þær fólu í sér töluverða vinnu fyrir Mílu fyrstu árin, en FST metur það svo að umrædd atriði hafi verið nauðsynleg til að stuðla að auknu jafnræði og séu nauðsynleg áfram. Að mati FST er það ekki íþyngjandi fyrir Mílu að viðhalda þeim kerfum sem byggð voru upp til að uppfylla þessar kvaðir.

2435. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæðum versnað enn frekar. Þá telur FST að ávinningur af þessari kvöð sé mun meiri en kostnaður Mílu við að viðhalda henni, enda hefur verið bent á það hér að ofan að mesti kostnaðurinn við hana hefur þegar komið fram.

2436. Varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá verður um verulega tilslökun að ræða hvað koparnet félagsins varðar, en nokkur þynging hvað ljósleiðaranetið varðar. Auk þess sem allar kvaðir, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá, verða afnumdar af Mílu á viðkomandi markaði á svæðum þar sem hátt í 80% landsmanna búa, mun nú aðeins vera kveðið á um réttláta og sanngjarna verðlagningu á heimtaugaleigu Mílu á koparnetum félagsins, en fram að þessu hefur gilt kvöð á félagið um kostnaðargreind verð um land allt varðandi koparnet félagsins. Hins vegar mun kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu nú einnig gilda varðandi heimtaugaleigu Mílu á ljósleiðaranetum félagsins á þessum svæðum, eins og í tilviki Ljósleiðarans og Tengis. Þá hefur hingað til gilt kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu fyrir aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum. Verður þeim kvöðum viðhaldið á þessum svæðum nema í tilviki Fjallabyggðar, Norðurþings og Rangárþings eystra hvað aðgang að

rörum og lagnaleiðum varðar, þar sem kvöðin um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda í þessum þremur sveitarfélögum.

2437. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Mílu á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í köflum 8.3.4.1-8.3.4.5. Varðandi meðalhófið má m.a. benda á að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er miklum mun vægari og kostnaðarminni fyrir Mílu en kvöð um kostnaðargreind verð sem hvílt hefur á koparnetum Mílu um áraraðir með tilheyrandi kostnaðargreiningum. Þá mun kvöðin um eftirlit með gjaldskrá Mílu varðandi aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum aðeins gilda í 23-26 sveitarfélögum í stað allra 65 sveitarfélaga landsins eins og verið hefur.

2438. FST telur Mílu hafa möguleika og hvata til þess að krefjast of hárra verða á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Það einkennir þessi svæði að lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og smásalar og þar með neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptabjónustu frá öðrum netrekendum. Telur FST því þörf á að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu. Í ljósi þeirra rofa sem urðu á eignartengslum Mílu og Símans telur FST aftur á móti rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3a en nú hvíla á félaginu hvað varðar koparnetið og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir slíkar heimtaugar skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Það sama mun gilda um heimtaugar Mílu á ljósleiðaranetinu, en engar verðkvaðir gilda nú um það.

2439. Þrátt fyrir framangreint telur FST nauðsynlegt og réttlætanlegt, og í samræmi við önnur ofangreind sjónarmið sem leggja ber til grundvallar þegar kvaðir eru mótaðar, að leggja á Mílu kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og aðgang að tengdri aðstöðu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þá telur FST einnig nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Það eru öll þau sveitarfélög sem talin eru upp í kafla 8.1 hér að framan að frátöldum sveitarfélögunum Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra. Í þessum 3 sveitarfélögum mun kvöð um réttlát og sanngjörn verð gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2440. Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar, sem gilda mun fyrir heimtaugaleigu Mílu á kopar- og ljósleiðaranetum og í 3 sveitarfélögum hvað varðar aðgang að rörum og lagnaleiðum, er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Mílu er afar sterk á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, og jafnvel í sumum tilvikum um einokunarstöðu að ræða, telur FST óvarlegt að kveða ekki á um neitt eftirlit með gjaldskrá Mílu á umræddum svæðum. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Míla komist ekki upp með ofurverðlagningu á umræddum svæðum, aðgangsbeiðendum og þar með neytendum til tjóns, telur FST nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Míla mun meira frelsi til verðlagningar en félagið hafði í tilviki koparheimtauga og ekki þarf lengur fyrirfram samþykki

FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um of háa verðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2441. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsaðgang Mílu á ljósleiðaranetum á viðkomandi svæðum þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði muni ekki hamla áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu félagsins eða vilja til fjárfestinga á þessum svæðum eða öðrum, eða uppsetningu bitastraumskerfa á slík ljósleiðaranet. Eins og áður segir er kvöð þessi mun vægari en kvöð um kostnaðargreind verð. Að mati FST hefur það svigrúm (e. regulatory holiday) sem Míla hefur um árabíl haft varðandi verðlagningu fyrir ljósleiðaraafurðir félagsins á mörkuðum 3a og 3b skilað góðum árangri í uppbyggingu háhraða aðgangsneta og bitastraumskerfa, en nú er svo komið, miðað við framangreind samkeppnisvandamál á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að tryggja þurfi betur samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum á viðkomandi svæðum, án tillits til þess hvort hún fari fram á kopar- eða ljósleiðaranetum. Sambærileg kvöð verður lögð á Ljósleiðarann á viðkomandi mörkuðum og á Tengir á markaði 3a.

2442. Þar sem kvöð þessi er ekki íþyngjandi fyrir Mílu frá því sem nú er má ljóst vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til of hárrar verðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

2443. Hvað varðar kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum (í 23 af 26 sveitarfélögum), telur FST að sú kvöð sé nauðsynleg og réttlætanleg, auk þess sem hún uppfyllir önnur sjónarmið sem fram komu hér að framan við mótun kvaða. Afar mikilvægt er að kvaðir stuðli að fjárfestingu í háhraðanetum og jafnvel innviðasamkeppni þar sem hún telst fjárhagslega hagkvæm. Um er að ræða svæði þar sem Míla er annað hvort í einokunarstöðu eða a.m.k. í mjög sterkri stöðu og ljóst að ef kvöð þessari verður ekki viðhaldið varðandi þessar afurðir Mílu er mikill hvati hjá Míla að verðleggja afurðirnar með þeim hætti að aðgangs- og jafnræðiskvaðir muni ekki skila árangri. Kvaðir þessar hafa um langt árabíl hvílt á Mílu og hefur FST t.d. samþykkt margar kostnaðargreiningar Mílu um aðstöðuleigu og er slíkur aðgangur mikið notaður af markaðsaðilum. Mikilvægt er að það breytist ekki. Varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum hefur FST ekki samþykkt kostnaðargreiningu Mílu um slíkan aðgang en sú kostnaðargreining hefur verið til meðferðar hjá FST um nokkurt skeið en ekki hefur verið hægt að byggja greininguna á kostnaði úr bókhaldi Mílu svo að leita verður annarra leiða við að ákvarða verð fyrir slíkan aðgang. Sá aðgangur hefur lítið verið notaður af aðgangsbeiðendum, fyrst og fremst vegna hárra verðlagningar að sögn markaðsaðila. Því er mikilvægt að viðhalda þessari kvöð í framangreindum 23 sveitarfélögum og að FST ákvarði gjaldskrá fyrir þennan aðgang sem fyrst, svo aðgangur þessi verði raunhæfur kostur fyrir keppinauta Mílu og leiði til ljósleiðaravæðingar á svæðum þar sem slíkt er skammt á veg komið og jafnvel innviðasamkeppni þar sem slíkt telst fjárhagslega raunhæft.

2444. Hagkvæmni þessarar kvaðar fyrir markaðsaðila er mikil að mati FST og ábatinn af henni er líklegur til að verða margfaldur á við kostnað Mílu við að uppfylla kvöðina. Þá ítrekar FST að ef slíkri kvöð verði ekki viðhaldið er líklegt að bakslag verði í aðstöðuleigu hjá Mílu, með tilheyrandi auka kostnaði við keppinauta eða jafnvel að þeir dragi sig til baka á tilteknum svæðum. Þá er ekki líklegt að kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum hjá Mílu verði álitlegur kostur nema ef verð eru kostnaðargreind eða ákvörðuð út frá verðsamanburði. Kvöðin er því að mati FST mjög mikilvæg til að stuðla að fjárfestingu í háhraðanetum á þessum svæðum og eftir atvikum innviðasamkeppni þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft.

8.2.2 Sátt Mílu og SE frá 15. september 2022

2445. Í samráði um meginefni bráðabirgðaákvörðunar FST í máli nr. 9/2023, sem birt var samhliða drögum að fyrri hluta markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum þann 15. september 2023, bárust ítarlegar athugasemdir frá Mílu. Ein athugasemd sneri að því að þegar metin væri þörf fyrir töku ákvörðunar, um álagningu kvaða á Mílu á grundvelli fjarskiptalaga, væri það mat félagsins að verulega þýðingu hefði að Míla væri bundin ströngum kvöðum sem leiða af sátt félagsins við SE, sbr. ákvörðun SE í máli nr. 16/2023, dags. 22. maí 2023. Þeirri athugasemd Mílu var sérstaklega svarað í umræddri bráðabirgðaákvörðun, en tilefni þykir til að árétta þá afstöðu FST hér og bæta við rökstuðning fyrir afstöðu FST hvað þetta varðar.

2446. Rétt er að skoða hvort skilyrði sáttarinnar geti haft einhverja snertifleti við kvaðir samkvæmt markaðsgreiningu þessari, en þau helstu eru eftirfarandi:

1) Jafn aðgangur að kerfum og þjónustu Mílu

Ákvæði 5. gr. sáttarinnar kveður á um jafnan aðgang fjarskiptafélaga að netum, fjarskiptavirkjum, aðstöðu og heildsöluþjónustu Mílu. Til þess að tryggja jafnan aðgang fjarskiptafélaga skal Míla gæti jafnræðis, hlutlægni og gagnsæis við veitingu þjónustu til þeirra fjarskiptafélaga sem þess óska. Hugtakið aðgangur er notað um framangreindan aðgang, aðstöðu og/eða þjónustu Mílu sem heildsölufyrirtækis fjarskiptaþjónustu. Í skilyrðinu er innviðum, aðstöðu eða þjónustu Mílu ekki lýst með tæmandi hætti, og á því við um hverja þá aðstöðu og/og þjónustu sem félagið veitir.

Jafn aðgangur samkvæmt sáttinni felst m.a. í sama afgangi sluhraða, viðskiptaskilmálum, viðskiptakjörum, verðlagningu, sömu gæðum og þjónustustigi fjarskiptaþjónustu, jöfnum aðgangi að upplýsingum um tæknileg atriði og önnur nauðsynleg atriði vegna aðgangs fjarskiptafélags, sbr. a-, b- og c-lið 2. mgr. 5. gr. sáttarinnar. Mílu er þannig óheimilt að mismuna fjarskiptafélögum um slík atriði eða hygla Símanum eða öðrum þjónustuveitanda, nema það teljist sannanlega málefnalegt samkvæmt undanþágu 3. mgr. 5. gr. Þessa undantekningu frá jafnræðis- og aðgangsskilyrði 5. gr. ber að túlka þröngt, en í því felst að gera verður ríkar kröfur til sönnunar af hálfu Mílu á því að þessi undantekning eigi við.

2447. Skilyrði þetta kann að svipa til jafnræðis- og aðgangskvaðar sem FST er heimilt að leggja á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Í lögum um fjarskipti nr. 70/2022 er sérstaklega fjallað um að FST getur lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang og notkun á mannvirkjum sbr. 47. gr. Þá er í 48. gr. fjallað um heimild FST til að leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan

markaðsstyrk að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu. Jafnframt er í 50. gr. kveðið á um að FST geti lagt þær kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir samkvæmt ákvæðinu geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast tilteknum aðgangi.

2448. Af framangreindu má sjá að FST er sérstaklega falin heimild í lögum til þess að leggja umræddar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í kjölfar ítarlegrar greiningar á samkeppnisaðstæðum, ef skilyrði eru til þess sbr. ofangreinda 4. mgr. 30. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sbr. 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Kvaðir eru því ekki lagðar á fjarskiptafyrirtæki af hálfu FST, nema farið hafi fram mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og viðkomandi fyrirtæki hafi verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði, að tiltekin samkeppnisvandamál hafi verið greind og málefnaleg sjónarmið mæla með íhlutun til að freista þess að leysa þau vandamál. Þá eru þær aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem FST hyggst leggja á Mílu á þeim svæðum þar sem fyrirtækið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk ítarlegri, sértækari og ekki útfærðar með sama móti og þau skilyrði sem sett voru í tengslum við samruna Mílu og Ardian var, enda um eðlisólík mál að ræða.

2449. Aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem FST hefur lagt á Mílu í fyrri markaðsgreiningum hafa verið mun ítarlegri en skilyrði þau sem Míla gekkst undir með framangreindri sátt við SE. Til dæmis má líta til þess að í ákvörðun FST í máli nr. 5/2021 var m.a. fjallað um aðgangskvöð á Mílu, en sú umfjöllun spannar u.þ.b. fjórar blaðsíður, þar sem innviðum og þjónustum sem Mílu bar að veita aðgang að er lýst. Þá er í umfjöllun um jafnræðiskvöð á Mílu meðal annars fjallað um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingu, birtingu lykilframmistöðupátta (KPI's) og að upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðgang að rörum og lagnaleiðum skuli vera aðgengilegar öðrum fjarskiptafyrirtækjum til jafns við tengda aðila. Þá bar Mílu að upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki væri hún þekkt, þ.e. fjarlægð viðkomandi endanotanda frá næsta tengipunkti. Útfærsla þessara kvaða á Mílu verður með svipuðum hætti í greiningu þessari.

2) Fyrirhugaðar breytingar á kerfum eða þjónustu Mílu

Skilyrðið er sett fram í 6. gr. sáttarinnar og kveður á um upplýsingaskyldu Mílu vegna allra breytinga á þjónustu- og vöruframboði eða nýjunga á því sviði. Hið sama gildir um uppbyggingu, uppfærslur eða breytingar á fjarskiptanetum- og kerfum félagsins. Í upplýsingaskyldu Mílu felst m.a. skylda til þess að veita upplýsingar til viðskiptamanna og mögulegra viðskiptavina á sama tíma þannig að fjarskiptafélög og aðrir viðskiptamenn sitji við sama borð.

2450. Skilyrði þetta er einna líkast gagnsæiskvöð þeirri er FST er heimilt að leggja á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samkvæmt 49. gr. fjarskiptalaga. Í ákvæðinu kemur fram að FST sé heimilt að leggja kvaðir um gagnsæi á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, í tengslum við samtengingu eða aðgang, sem fela það í sér að fyrirtæki birti opinberlega tilteknar upplýsingar svo sem upplýsingar um eiginleika neta og væntanlega þróun þeirra, auk skilmála og skilyrða fyrir framboði og notkun, þ.m.t. skilyrði varðandi breytingar á aðgangi að eða notkun á þjónustu og hugbúnaði, m.a. að því er varðar flutning úr eldri fjarskiptanetum. FST er heimilt að tilgreina nákvæmlega hvaða upplýsingar skal gera aðgengilegar, hversu

nákvæmar þær þurfa að vera og með hvaða hætti þær skulu birtar. Hluti þeirrar kvaðar er lögð var á Mílu með síðustu markaðsgreiningu fól í sér að félagið myndi birta viðmiðunartilboð um staðaraðgang, tengda aðstöðu og aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2451. Þá má einnig sjá í útfærslu aðgangskvaðar í greiningu 5/2021 að Mílu ber að tilkynna markaðsaðilum um allar breytingar á fyrirkomulagi heimtaugaaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 5 ára fyrirvara. Þá segir að FST geti veitt undanþágu frá umræddum 5 ára fyrirvara. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg ber FST að efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun Fjarskiptastofa samþykkja slíka undanþágu.³¹

2452. Í kvöðum sem FST lagði á Mílu á viðkomandi mörkuðum í fyrri ákvörðun kemur fram eins og áður segir í kvöð um aðgang að veita skuli upplýsingar um fyrirhugaðar breytingar, ennfremur kemur það sama fram í kvöð um gagnsæi, þó með nokkuð öðrum hætti. Skilyrði SE og kvaðir FST eru að nokkru sambærilegar varðandi þennan þátt en þó er einhver munur á. Til dæmis kveður FST á um ákveðna verkferla við innleiðingu breytinga en ekki aðeins um miðlun upplýsinga.

3) Bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun

Þá er kveðið á um bann við samkeppnishamlandi samtvinnun á þeim heildsölubjónustum/vörum sem 7. gr. sáttarinnar nær til, hvort sem er innbyrðis eða við aðrar þjónustur/vörur Mílu, sbr. 2. mgr. 7. gr. Vegna sterkrar stöðu Mílu, og hins einstaka og breiða þjónustuframboðs félagsins er jafnframt kveðið á um bann við skaðlegri vöndlun fjarskiptaþjónustu, sbr. 3. mgr. 7. gr. Samkvæmt skilyrðinu er Mílu óheimilt að verðleggja eða bjóða önnur viðskiptakjör fyrir vöndla fjarskiptaþjónustu með þeim hætti að fyrirbyggjandi eða mögulegir viðskiptamenn hafi engan eða takmarkaðan hvata til þess að kaupa sundurgreinda og afmarkaðri heildsölubjónustu að hluta til hjá keppinautum Mílu, eða nýta eigin kerfi til þess að framleiða eða framkvæma sömu fjarskiptaþjónustu.

2453. Bann við samkeppnishamlandi vöndlun og samtvinnun er ekki að finna í kvöðum FST, nema ef ske kynni að ákveðin líkindi teldust með 51. gr. um aðgreiningu þjónustupátta og ákvæði um sundurgreiningu í kvöð um gagnsæi.

4) Aðgerðir til að vernda viðskiptafrelsi Símans

Í skilyrði 8. gr. í sátt SE er fjallað um aðgerðir til þess að vernda viðskiptafrelsi Símans sem hafa þann tilgang að mæta framangreindum áhyggjum af mögulegri tæknilegri samþættingu milli Símans og Mílu og samkeppnislegum hindrunum vegna þessa. Með skilyrðinu og þeirri yfirlýsingu sem Síminn undirritaði í viðauka við sáttina, er forsendum ákvörðunarinnar lýst og lögð sú skylda á aðila að tryggja að Síminn geti óhindrað átt í heildsöluviðskiptum við önnur fyrirtæki á heildsölumörkuðum fjarskipta og án aðkomu Mílu. Þá er Mílu jafnframt óheimilt að grípa til aðgerða sem kunna að vinna gegn þessu viðskiptafrelsi og sjálfstæði Símans sem fjallað er um í ákvörðuninni.

³¹ Ákvörðun Fjarskiptastofu í máli nr. 5/2021, mgr. 37.

2454. Ekki er sérstaklega kveðið á um aðgerðir til að vernda viðskiptafrelsi Símans í markaðsgreiningu FST, nema mögulega með tilliti til þess að kvaðir um jafnræði skv. 50. gr. fjarskiptalaga þ.e. að kvaðir sem hafa það að markmiði að tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu.

2455. Við allt sem að framan getur má einnig bæta að mikilvægt er að taka tillit til þess að markaðsgreiningar og álagning kvaða á fyrirtæki sem útnefnd eru með umtalsverðan markaðsstyrk fer samkvæmt lögbundnu ferli sem gerir ráð fyrir víðtæku samráði við markaðsaðila og aðkomu bæði SE og ESA. Að mati FST er ekki tækt að aftengja hið lögbundna ferli með því að leggja sátt Mílu við SE til grundvallar sem einu kvaðabindingu Mílu á heimtauga og bitastraumsmörkuðum.

2456. Markaðir 3a og 3b eru skilgreindir í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016. Í tilmælunum er sérstaklega tekið fram að viðkomandi markaðir uppfylli almennt skilyrði þess að þörf sé á að beita sértækum kvöðum skv. fjarskiptalögum til þess að stuðla að aukinni samkeppni og að innlent og samevrópskt regluverk um samkeppni dugi ekki eitt og sér til þess að taka á greindum samkeppnisvandamálum.³²

2457. Þá liggur í augum uppi að skilyrði sáttarinnar voru aldrei hugsuð til þess að leysa *ex ante* eftirlit FST af hólmi. Má sjá þessa afstöðu endurspeglaða í 12. gr. skilyrða sáttarinnar þar sem fram kemur að sáttin hafi engin áhrif á lögsögu FST skv. lögum nr. 75/2021 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 70/2022 og afleiddar reglur eða ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga, svo sem álagðar kvaðir vegna markaðsgreininga og umtalsverðs markaðsstyrks. Allt frá árinu 2013 hafa sáttir SE gagnvart Símasamstæðunni, og frá 2022 sérstaklega gagnvart Mílu, gilt samhliða kvöðum af hálfu FST, án þess að athugasemdir hafi verið gerðar við það af hálfu ESA eða að reynt hafi á það gagnvart úrskurðarnefnd eða dómstólum.

2458. Þau skilyrði sem SE kann að setja fyrir samþykki samrunamála geta verið allt önnur eða mismunandi en þær kvaðir sem FST leggur á fjarskiptafyrirtæki á grundvelli markaðsgreininga, t.d. eru þær aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem lagðar eru á Mílu á grundvelli fjarskiptalaga, útfærðar með ítarlegri hætti en sambærileg skilyrði sem sett eru af SE. Því til viðbótar er ákveðinn eðlismunur á því hvernig stofnanirnar tvær haga eftirliti sínu með því að kvaðir séu virtar, en FST hefur virkt eftirlit með því að kvöðum sé framfylgt og hefur á umliðnum árum margoft þurft að taka ákvarðanir sem varða brot á slíkum kvöðum. Í tilviki sáttarinnar er kveðið á um skipan óháðs eftirlitsaðila. Á gildistíma fyrri sáttar sem Míla var aðili að frá 2013, sem endurskoðuð var 2015, og gildi þar til framangreind sátt tók gildi á árinu 2022, var skipuð 3 manna eftirlitsnefnd. Á þessum árum komst nefndin aldrei að niðurstöðu um að Símasamstæðan hafi brotið gegn sáttinni, þrátt fyrir fjölda kvartana markaðsaðila og ákvörðun SE um brot á sáttinni á árinu 2020 (Enski boltinn). Reynsla af slíkum eftirlitsnefndum eða eftirlitsaðilum er því að mati FST ekki sérlega góð. Þá hafa sáttir SE við Mílu, sem þá var hluti af Símasamstæðunni, ekki komið í veg fyrir samkeppnishamlandi hegðun eins og ákvarðanir FST bera með sér.

³² Tilmæli ESA um viðkomandi markaði frá 2016, mgr. 11.

2459. Loks má líta til þess að í ákvörðun SE í máli nr. 24/2023 var m.a. tekin afstaða til áhrifa breytinga á markaði eftir að sölu Mílu til Ardian og sátt við SE tæki gildi. Í ákvörðuninni segir að samþykki SE á kaupum Ardian á Mílu, á grundvelli skilyrða um breytingar á heildsölusamningi Símans og Mílu og nýrra skilyrða í starfi Mílu á innviðamarkaði, leyfi ekki sjálfkrafa þá ályktun að ekki sé ástæða til að verja samkeppni á þeim mörkuðum sem Síminn starfi á eftir sölna³³. Má ætla að slíkt hið sama eigi við um Mílu en í ákvörðuninni er einnig komist að þeirri niðurstöðu að áframhaldandi rík hagsmunatengsl séu á milli félagana sem hefur eðli málsins samkvæmt áhrif á þá markaði sem fyrirtækin starfa á. Er því ekki hægt að fullyrða að samkeppnisvandamálum sem leiddu af samrunanum hafi verið að fullu eytt með sáttinni á þeim mörkuðum sem hér um ræðir.

2460. Þá er mikilvægt að horfa til þess að framangreind sátt SE og Mílu getur tekið breytingum eða að hún verði felld niður, enda er kveðið á um slíka endurskoðunarheimild í 11. gr. hennar. Þar segir m.a. að fengnu erindi Mílu skuli SE taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sáttinni. Skal SE þá taka ákvörðun vegna erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst. Taki SE ekki ákvörðun innan þess frests telst erindið samþykkt og viðkomandi skilyrði úr gildi fallið. Við mat á erindi skal taka afstöðu til þess hvort verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi fjarskiptamörkuðum hér á landi, t.d. vegna aðgerða eða ákvarðana FST. Míla hefur sterklega gefið í skyn að undanförunu að félagið telji sáttina ósanngjarna og að félagið hyggist freista þess að fá henni breytt eða fellda niður. Ekki er að mati FST hægt að útiloka slíkt og því er nauðsynlegt að FST leggi slíkar kvaðir á Mílu, eins og aðra aðila sem teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum, á þeim svæðum þar sem slík staða er uppi. Kvaðir FST geta svo leitt til þess að skilyrði sáttarinnar verði breytt eða felld niður, t.d. á tilteknum landsvæðum.

2461. Samandregið má því segja að framangreind sátt Mílu við SE taki ekki á öllum þeim þáttum sem kvaðir af hálfu FST gera og er að mati FST nauðsynlegt að kvaðir skv. fjarskiptalögum hvíli á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk samhliða framangreindri sátt Mílu við SE. Auk mismunandi inntaks þeirra kvaða sem FST hyggst leggja á annars vegar og skilyrða skv. sáttinni hins vegar, er framkvæmd þeirra og eftirlit með allt öðrum hætti. Í kvöðum settum af FST felst t.d. mun meira viðvarandi eftirlit, FST getur brugðist hraðar við en SE, sem þarf að forgangsraða verkefnum sínum, sem og fyrirfram samþykki FST varðandi hinar ýmsu kvaðir.

8.3 Álagning kvaða á Mílu á markaði 3a

8.3.1 Almennt

2462. FST leggur sömu kvaðir á Mílu á öllum ofangreindum 26 sveitarfélögum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, nema í Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþing eystra þar sem FST hyggst leggja á kvöð um réttlát og sanngjörn verð varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum, en ekki hefðbundna kvöð um eftirlit með gjaldskrá eins og á hinum 23 landfræðilegu mörkuðunum.

³³ Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli nr.24/2023, mgr. 230.

8.3.2 Kvöð um að veita aðgang

8.3.2.1 Mat á því hvort kvöð um aðgang að mannvirkjum geti dugað sem hófleg leið til að stuðla að samkeppni

2463. Skv. 1. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga getur FST mælt fyrir um að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur.

2464. Ákvæðið samsvarar að miklu leyti 28. gr. eldri fjarskiptalaga nr. 81/2003. Helsti munurinn er sá að FST ber að hvort að aðgangur að mannvirkjum geti dugað áður en ákvæðið er að beita kvöð um aðgang að fjarskiptanetum og þjónustu. Ákvæðið er innleiðing á 73. gr. tilskipunar (ESB) 2018/1972 (Kóðinn).

2465. Af framangreindu er ljóst að mikilvægt er, áður en ákvörðun er tekin um beitingu 48. gr., að FST meti hvort kvaðir um aðgang að mannvirkjum skv. 47. gr. fjarskiptalaga geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmunum endanotenda. Kemur þetta skýrt fram í 5. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2466. Ákvæði 1. mgr. 47. gr. fjarskiptalaga fjallar um að FST geti lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun mannvirkja, þar á meðal byggingum eða inngöngum að byggingum, lagnaleiðum í byggingum, loftnetum, turnum og öðrum burðarvirkjum, ef markaðsgreining bendir til þess að synjun aðgangs eða setning óréttmætra skilyrða fyrir aðgangi hindri sjálfbæra samkeppni og gangi gegn hagsmunum endanotenda.

2467. Í því samhengi athugast að í kafla 7.5.2.3 hér að framan, þar sem fjallað var um samkeppnisvandamál á markaði 3a, var komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki sem hefur umtalsverðan markaðsstyrk á heildsölumarkaði getur haft tilhneigingu til þess að synja fyrirtækjum, sem eru í samkeppni við fyrirtækið á fráliggjandi mörkuðum eða mögulegum nýjum keppinautum, um aðgang að heildsöluþjónustu, í þeim tilgangi að koma í veg fyrir samkeppni eða gera samkeppnisaðilum a.m.k. erfiðara fyrir í samkeppninni. Slík hegðun getur falist í algerri synjun um aðgang eða að aðgangur er veittur með svo óaðgengilegum kjörum, þ.m.t. verðum, að jafna má við synjun. FST taldi að Míla gæti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið býr yfir umtalsverðum markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna megi til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b.

2468. Samkvæmt frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum gerir 47. gr. smærri fjarskiptafyrirtækjum kleift að leggja sín eigin net án þess að þurfa að fara í sérstaka mannvirkjagerð. Til dæmis gæti aðgangur að rörum og lagnaleiðum verið mjög gagnlegur við uppbyggingu nýrra fjarskiptaneta þar sem það sparar fjarskiptafyrirtæki vinnu við skurðgröft og dregur jafnframt úr þeim óþægindum sem síendurteknar framkvæmdir geta valdið. Enn fremur kemur fram að áhersla sé lögð á að skoða þessa kvöð á undan öðrum í samræmi við

þau markmið frumvarpsins að stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta og auka samkeppni milli neta.³⁴

2469. Af framangreindu leiðir að FST telur nauðsynlegt til þess að uppfylla markmið fjarskiptalaga, þ.m.t. til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem hún hefur ekki átt sér stað og jafnvel að stuðla að uppbyggingu samhliða ljósleiðarneta þar sem það getur reynst hagkvæmt, að leggja þá kvöð á Mílu að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að mannvirkjum, þ.m.t. að rörum og lagnaleiðum, á þeim landfræðilegu mörkuðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Nánari útfærsla á þessari kvöð er að finna í kafla 8.2.2.6 hér að neðan. Telur FST þessa kvöð ekki óhóflega miðað við mikilvægi hennar, en hún mun að sjálfsögðu aðeins gilda á þeim svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk. Þess má geta að FST leggur slíka kvöð einnig á Tengir og Ljósleiðarann á þeim svæðum þar sem þau fyrirtæki eru með umtalsverðan markaðsstyrk.³⁵

2470. Varðandi mat á því hvort kvöð um aðgang að mannvirkjum geti dugað sem hófleg leið til þess að stuðla að samkeppni og tryggja hagsmuni endanotenda ber að líta til þess að 47. gr. fjarskiptalaga er innleiðing á 72. gr. Kóðans. Þar sem framangreint felur í sér nýmæli getur reynst gagnlegt að líta til tilmæla framkvæmdarstjórnar ESB um viðeigandi markaði frá desember 2020 og vinnuskjals í tengslum við þau, en framangreint tilmæli voru uppfærð eftir gildistöku Kóðans.

2471. Tilmælin fjalla m.a. um að samkvæmt 72. gr. Kóðans geti fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld lagt á kvöð um aðgang að mannvirkjum sem sjálfstætt úrræði á viðkomandi heildsölumarkaði en taka skuli slíka kvöð til athugunar áður en aðrar aðgangsskyldur eru lagðar á.³⁶

2472. Í vinnuskjali því er fylgdi framangreindum tilmælum segir að þegar fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld taki tillit til þess hvort viðeigandi markaðir þurfi á *ex ante* kvöðum að halda verði að taka tillit til skuldbindinga sem leiða af öðru regluverki og hvaða áhrif það hefur á markaðinn. Í samhengi við 72. gr. Kóðans, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, er sérstaklega vísað til skuldbindinga sem leiða af Broadband Cost Reduction Directive 2014/61/EU (hér eftir „BCRD“).³⁷ Sú tilskipun var innleidd í íslensk lög þann 29. október 2019 með lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2020. Markmið gerðarinnar er að ýta undir uppbyggingu háhraða fjarskiptaneta með því að gera fyrirtækjum kleift að samnýta efnisleg grunnvirki og þannig geta fyrirtæki byggt upp net fyrir lægri kostnað. Gerðin fyrirskipar öllum netrekendum (ekki aðeins fjarskiptafyrirtækjum) að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum og upplýsingum um þau með sanngjörnum skilmálum og skilyrðum fyrir sanngjarnt endurgjald. Einungis má synja aðgangsbeiðni á grundvelli hlutlægra, gagnsærra og hóflegra ástæðna.

2473. Mörg ríki í Evrópu hafa tekið þetta til skoðunar og komist að þeirri niðurstöðu að tilskipun sé ekki fullnægjandi ein og sér til þess að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og

³⁴ Alþingistiðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 47. gr.

³⁵ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18. desember 2020.

³⁶ Leiðbeiningar framkvæmdarstjórnarinnar um viðeigandi markaði frá 18. desember 2020, mgr. 28.

³⁷ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 652 og 63.

lagnaleiðum fjarskiptafyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og hafa því einnig lagt á kvaðir um slíkan aðgang í markaðsgreiningum sínum eftir að umrædd tilskipun var komin til framkvæmda.³⁸ Vísa má til þess að í markaðsgreiningu DBA í Danmörku á viðkomandi markaði frá 2017 lét ERST hjá liggja að leggja slíka kvöð á TDC, sem var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það.³⁹ Í máli Tékklands frá 2018 gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við það að CTÚ, tékkneska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið, legði ekki kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá meðfram slíkri aðgangskvöð.⁴⁰

2474. FST telur að umrædd 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. FST lagði umrædda kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum á Mílu upphaflega á árinu 2014. Reyndist sú kvöð ekki árangursrík til að auka aðgengi keppinauta Mílu að rörum og lagnaleiðum félagsins, m.a. vegna þess að kvöðin var mjög almennt útfærð. Íðulega bar Míla fyrir sig að eiga ekki slík mannvirki á tilteknum stöðum eða að ekki væri pláss í þeim. Svo kom í ljós að Míla virtist eiga slík mannvirki víða og fór að nota þau til eigin ljósleiðaravæðingar. FST styrkti þessa kvöð með ákvörðun sinni nr. 5/2021 og útfærði hana með nákvæmari hætti. Þrátt fyrir framangreint hefur meint hátt leiguverð sem Míla sett upp síðustu ár svo komið í veg fyrir aðgengi keppinauta Mílu að þessum mannvirkjum. FST hefur á síðustu misserum verið að vinna í kostnaðargreiningu á verðum Mílu fyrir slíkan aðgang og er mikilvægt að þeirri vinnu ljúki sem fyrst svo unnt sé að finna sanngjarnt og eðlilegt leiguverð fyrir aðgang að slíkum innviðum.

2475. Þá ber einnig að líta til þess að á Íslandi hefur aldrei reynt á lög nr. 125/2019 að því er varðar fyrirliggjandi efnisleg grunnvirki og því er ekki hægt að álykta að skuldbindingar sem af þeim leiða komi í stað vel útfærðrar kvaðar um aðgang að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga og eftir atvikum kvöð um kostnaðargreind verð fyrir slíkan aðgang. Þá telur FST að þau lög séu árangursríkari í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óska eftir aðgangi að efnislegum grunnvirkjum annarra aðila en fjarskiptafyrirtækja, t.d. veitufyrirtækjum, en í þeim tilvikum sem fjarskiptafyrirtæki óskar eftir aðgangi að t.d. rörum og lagnaleiðum samkeppnisaðila á fjarskiptamarkaði. Vilji fyrirtækja til að veita aðgang er eðli málsins meiri þegar ekki er um samkeppnisaðila að ræða.

³⁸ Nánar er fjallað um tékkneska málið í kafla 8.2.4.5 og vísast til þess. Sjá einnig í þessu samhengi umfjöllun neðst á bls. 63 og efst á 64 í vinnuskjali framkvæmdastjórnarinnar. Þar kemur m.a. fram að Búlgaría sé eina landið sem hefur talið að skuldbindingar sem leiða af BCRD séu fullnægjandi og hafa eftirlitsstjórnvöld aflétt kvöð um aðgang að mannvirkjum. Þess ber að geta að í Búlgaríu hefur WLA markaðurinn verið metin að fullu samkeppnishæfur.

³⁹ Sjá athugasemdir framkvæmdastjórnar ESB í máli C(2017) 4901 final. Á blaðsíðu 9 er gerð athugasemd um afturköllun aðgangskvaðar: „DBA proposes to withdraw the duct access obligation because it considers that the transposition of Directive 2014/61/EU (covering access to physical infrastructure) will be sufficient. The Commission notes that the current regulatory obligations on access to ducts in Denmark do not include a price control obligation (only an obligation to provide access on reasonable terms). The Commission invites DBA to re-consider whether the lack of such an obligation gives consistent buy-or-build signals to alternative operators, given that cost-oriented duct prices are integrated in the price controls for other forms of regulated access to be imposed on the SMP operator, and whether access on reasonable terms to be negotiated case by case, without a requirement of a clear reference offer, will be sufficient to promote infrastructure competition, wherever economically efficient, through access to passive infrastructure.“

⁴⁰ Í kafla 8.2.4 verður fjallað frekar um þetta mál og vísast til þess.

2476. Einnig ber að geta þess að umrædd BCRD tilskipun og lögin frá 2019 fólu aðeins í sér lágmarks samræmingu í þessu sambandi. Þar er aðeins kveðið á um aðgengi fjarskiptafyrirtækja að lágmarksupplýsingum frá rekstraraðilum slíkra innviða hvað fyrirliggjandi innviði varðar. Í beiðni fjarskiptafyrirtækja þarf jafnframt að tilgreina á hvaða svæði viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hyggst byggja upp háhraðanet. Því er þetta eins konar „ad hoc“ ákvæði.

2477. Í 2. mgr. 7. gr. laganna frá 2019 er vísað til þeirrar skyldu rekstraraðila slíkra mannvirkja að verða við öllum réttmætum beiðnum um aðgang að efnislegum grunnvirkjum skv. sanngjörnum og eðlilegum skilmálum og skilyrðum, þ.m.t. verði. Með hliðsjón af aðstæðum gætu nokkrir þættir haft áhrif á skilyrði fyrir slíkum aðgangi, t.d. viðbótarkostnaður vegna viðhalds og breytinga, fyrirliggjandi verndarráðstafanir sem gera þarf til að takmarka neikvæð áhrif á öryggi og áreiðanleika neta, fyrirkomulag vegna bótaábyrgðar ef um skemmdir er að ræða, notkun opinberra styrkja til að byggja grunnvirkið, þ.m.t. sérstakir skilmálar og skilyrði sem tengjast styrknum eða kveðið er á um í landslögum í samræmi við reglur EES-réttar, getan til að afhenda eða veita aðstöðu í grunnvirki til að uppfylla skyldur um veitingu opinberrar þjónustu, takmarkanir sem stafa af landsákvæðum sem miða að umhverfisvernd, lýðheilsu og almannaöryggi eða til að uppfylla markmið skipulagsáætla.

2478. Samkvæmt 3. mgr. 7. gr. laganna er rekstraraðila slíkra mannvirkja heimilt að synja um aðgang að tilteknum efnislegum grunnvirkjum af hlutlægum ástæðum. Einkum getur efnislegt grunnvirki verið tæknilega óhentugt vegna sérstakra aðstæðna sem varðar grunnvirkið sjálft svo sem vegna vöntunar á rými á þeim tíma eða vegna þarfa í framtíðinni sem sýnt er fram á með fullnægjandi hætti, t.d. fjárfestingaráætlunum eða öðrum gögnum. Við sérstakar aðstæður getur sameiginleg notkun á grunnvirki teflt í tvísýnu öryggi eða lýðheilsu, áreiðanleika og netöryggi, þ.m.t. mikilvægra landsbundinna grunnvirkja. Þá er einnig mögulegt að veitingu þeirrar þjónustu sem fyrir er sé stofnað í hættu með veitingu aðgangs að sama grunnvirki.

2479. Þá er kveðið á um það í 4. mgr. 7. gr. laganna að synjun skuli liggja fyrir innan tveggja mánaða frá viðtökudegi fullbúinnar beiðni. Þá er hægt að vísa synjun til FST til úrlausnar.

2480. Að öllu ofangreindu er ljóst að framangreind lög frá 2019 duga ekki ein og sér til að stuðla að útbreiðslu háhraðaneta hér á landi og því þurfi að koma til kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum á Mílu á þeim svæðum þar sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Framangreind lög hafa reynst of þung í vöfum og FST hefur ekki fengið nein mál í tengslum við ákvæði 7. gr. til meðferðar, en hefur heyrt þær raddir frá fjarskiptafyrirtækjum að þau séu í raun ónothæf til að ná þeim tilgangi sem þeim er ætlað. Ljóst er að fjarskiptafyrirtæki sem fá slíka beiðni frá samkeppnisaðila sínum geta með ýmsum hætti reynt að hafna beiðni eða tefja málin þannig að hið áhugasama fyrirtæki missi áhugann. Fjarskiptamarkaður er kvikur og því geta fjarskiptafyrirtæki sem eru í uppbyggingu fjarskiptaneta ekki beðið í marga mánuði eða jafnvel ár til að bíða úrlausnar slíkra beiðna.

2481. Í vinnuskjalinu eru talin upp fleiri atriði sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld gætu litið til, þ.e. aðgangstilboð sett fram í viðskiptalegum tilgangi (e. commercial access offer), aðgangur sem hefur verið skyldaður samkvæmt 61. gr. Kóðans, sbr. 38. gr. fjarskiptalaga, eða fyrirhugaðan skyldubundinn aðgang að öðrum heildsöluaðföngum. Þá kemur fram að í ljósi markaðsþróunar ættu fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld að taka tillit til þess hvort það væri

efnahagslega og tæknilega hagkvæmt fyrir rekstraraðila að setja upp eða nota mannvirki sem byggist á aðgangi á rörum og lagnaleiðum í samkeppni við fyrirtæki með umfangsmikinn markaðsstyrk.⁴¹

2482. Hér ber að nefna að FST hefur ekki fengið upplýsingar um tilvist tilboða um aðgang að mannvirkjum sem sett hafa verið fram í viðskiptalegum tilgangi og ekki eru tilkomin vegna gildandi kvaða. Þá hefur FST ekki lagt þá skyldu á Mílu að veita aðgang að mannvirkjum sínum eða netþáttum á grundvelli 38. gr. fjarskiptalaga. Auk þess eru ekki uppi áform um að leggja kvaðir á önnur heildsöluaðföng sem taka með fullnægjandi hætti á greindum samkeppnisvandamálum hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum varðar. Ljóst er að Míla hefur yfir að ráða aðstöðu í símsstöðvum og tækjahúsum víða um land sem er afar mikilvæg og getur verið erfitt fyrir önnur fjarskiptafyrirtæki að koma sér upp. Hýsing búnaðar í þessari aðstöðu er því oft á tíðum ómissandi fyrir þau fjarskiptafyrirtæki sem leigja eða hafa mögulega áhuga á að leigja aðgang að heimtaugum Mílu, sem og fyrir þau fyrirtæki sem vilja þjóna slíkum leigjendum heimtauga með samböndum eða öðrum gagnaflutningi sem nauðsynlegur er fyrir þá þjónustu sem veitt er yfir heimtaugarnar. Ennfremur getur aðgangur að slíkri aðstöðu, sem og aðgangur að rörum og lagnaleiðum, verið mikilvægur á svæðum þar sem aðeins einn aðili rekur fjarskiptanet, eða að fjarskiptanet annarra aðila ná til takmarkaðs fjölda innan svæðisins, til þess að greiða fyrir samhliða útbreiðslu annars fjarskiptanets þar sem það er fjárhagslega fýsilegt. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að þau atriði sem talin eru upp í tilmælunum standi ekki í vegi fyrir því að kvaðir um aðgang að netum og þjónustu skv. 48. gr. verði lagðar á Mílu á þeim svæðum þar sem félagið nýtur umtalsverðs markaðsstyrks á markaði 3a, samhliða kvöð um aðgang að mannvirkjum Mílu, sbr. 47. gr. fjarskiptalaga, og í raun telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Mílu á markaði 3a nái til hvoru tveggja.

2483. Að mati FST tekur kvöð um aðgang að mannvirkjum ekki á öllum greindum samkeppnisvandamálum, en í 48. gr. fjarskiptalaga kemur fram að FST geti mælt fyrir um að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu ef talið er að synjun um aðgang eða óréttmætir skilmálar og skilyrði, sem hafa svipuð áhrif, muni hamla því að til verði sjálfbær samkeppnismarkaður á smásölustigi og verði ekki til hagsbóta fyrir endanotendur. Líkt og kemur fram í kafla 7.5.2.3. telur FST að Míla, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða eftir atvikum á 3b, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, í þeim tilgangi að gera þeim erfitt fyrir í samkeppni á fráliggjandi mörkuðum, ef ekki væru til staðar kvaðir sem skylda fyrirtækin til þess að veita aðgang, annað hvort á markaði 3a eða 3b. Auk þess að veita aðgang að heimtaugum, eða eftir atvikum aðgang að aðgangsléið 1 í bitastraumi, og tengdri aðstöðu, getur þetta einnig átt við um aðgang að rörum og lagnaleiðum og hýsingarkostum. Enn fremur er ljóst að Míla selur mjög lítið af heimtaugum í fastanetum sínum til ytri aðila, þrátt fyrir áralangar kvaðir þar að lútandi, þar sem flest fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði fjarskipta hafa á síðustu árum kosið að kaupa bitastraumstengingar í stað heimtauga. Þetta stafar m.a. af nethögun Mílu sem nýtir sér PON kerfi á ljósleiðaraheimtaugum fyrirtækisins og að langmestu leyti VDSL nethögun á koparkerfi félagsins.

⁴¹ Vinnuskjal framkvæmdastjórnar ESB með tilmælum um viðeigandi markaði, SWD(2020) 337 final, dags. 18.12.2020, bls. 65.

2484. Af öllu framangreindu leiðir að FST telur að aðgangur að mannvirkjum samkvæmt 47. gr. fjarskiptalaga, sbr. 33. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar, dugi ekki til þess að mæta greindum samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði gagnvart Mílu á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Hins vegar telur FST mikilvægt að leggja slíkar kvaðir á Mílu á viðkomandi markaði á þeim svæðum meðfram kvöð um aðgang að netum og þjónustu Mílu á viðkomandi markaði, sem og öðrum kvöðum sem kveðið verður á um hér að neðan, til að freista þess að stuðla að ljósleiðaravæðingu þeirra svæða sem ekki hafa verið ljósleiðaravædd eða aðeins að hluta og jafnvel til þess að stuðla að innviðasamkeppni á þeim svæðum sem það er fjárhagslega raunhæft. Nánari útfærsla þessarar kvaðar er að finna í kafla 8.2.2.6 hér að neðan.

8.3.2.2 Mat um þörf fyrir að Míla veiti aðgang að netum og þjónustu, rorum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu- og tengdri aðstöðu

2485. Kemur þá til skoðunar hvort FST mæli fyrir um að Míla verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu skv. 48. gr. fjarskiptalaga, sbr. 34. gr. reglugerðarinnar, á viðkomandi markaði á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Slíkur aðgangur getur verið með ýmsum hætti, en skv. 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má m.a. krefjast af fjarskiptafyrirtækjum að þau;

- a. veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindur aðgangur að heimtaugum og heimtaugagreinum,
- b. veiti aðgang að tilteknum virkum netþáttum eða sýndarnetþáttum,
- c. semji í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgangi,
- d. afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur,
- e. bjóði ákveðna þjónustu í heildsölu sem þriðji aðili endurselur,
- f. heimili opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til þess að tryggja rekstrarsamhæfi þjónustu eða sýndarnetþjónustu,
- g. hýsi eða samnýti tengda aðstöðu með öðrum hætti,
- h. bjóði þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda, eða reikiþjónustu í farnetum,
- i. bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu,
- j. samtengi net eða netaðstöðu, eða
- k. veiti aðgang að tengdri þjónustu eins og auðkennis-, staðsetningar- og viðveruþjónustu.

2486. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að leggja mat á hvort annars konar aðgangur að heildsöluaðföngum, annaðhvort á sama eða tengdum heildsölumarkaði, geti verið nægjanlegur til að takast á við viðkomandi samkeppnisvandamál. Í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga segir að við ákvörðun um að leggja á skyldur skv. 1. og 2. mgr. skuli FST taka mið af eftirfarandi:

- a. hvort það sé tæknilega og fjárhagslega raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli og gerð samtengingar og aðgangs sem um ræðir, þ.m.t. hvort raunhæft er að notast við aðliggjandi aðgang, svo sem með aðgengi að rörum,
- b. væntanlegar tækniþróunar sem hefur áhrif á kerfishönnun og -stjórnun,
- c. þarfar á að tryggja tæknilegt hlutleysi til að gera aðilum kleift að hanna og stjórna sínum eigin netum,
- d. þess hvort gerlegt er að veita þann aðgang sem í boði er, miðað við þá getu sem er fyrir hendi,
- e. upphaflegrar fjárfestingar eiganda aðstöðunnar, að teknu tilliti til fjárfestinga opinberra aðila og áhættunnar sem fylgir fjárfestingunni, einkum að því er varðar fjárfestingar í og áhættu sem tengist afkastamiklum háhraðanetum,
- f. nauðsynjar þess að standa vörð um samkeppni þegar til lengri tíma er litið með áherslu á efnahagslega skilvirka samkeppni sem byggist á grunnvirkjum og framsæknum viðskiptalíkönum sem styðja sjálfbæra samkeppni, eins og þeim sem byggjast á sameiginlegri fjárfestingu í netum,
- g. hvers kyns viðeigandi hugverkaréttinda, eftir því sem við á, og
- h. framboðs samevrópskrar þjónustu.

2487. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðsþróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. Niðurstaða FST er að í ljósi reynslunnar sé vel framkvæmanlegt fyrir Mílu að veita þann aðgang sem tillaga er um og byggist á eigin kopar- eða ljósleiðaraheimtaugum félagsins, a.m.k. í formi bitastraumsaðgangs með aðgangssleið 1 á markaði 3b eins og flestir aðgangsbeyðendur kjósa að kaupa í dag, enda byggist slíkur bitastraumsaðgangur m.a. á innri notum Mílu á undirliggjandi kopar- eða ljósleiðaraheimtaugum. Míla skal þó áfram veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Mílu sem byggðar hafa verið upp með ríkisstyrkjum.

2488. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að síðargreindi aðgangurinn geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft, eins og nánari grein verður gerð fyrir í kafla 8.2.2.6 hér að neðan. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Mílu á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái bæði til heimtaugaaðgangs, eða a.m.k. til aðgangssleiðar 1 í bitastraumi á markaði 3b og aðgangs að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangssleiðum. Nánari grein verður gerð fyrir annarri slíkri ómissandi aðstöðu í kafla 8.2.2.7 hér að neðan. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Mílu að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu, enda hafa slíkar kvaðir hvílt á Mílu um langa hríð. Auk þess heimilar FST Mílu nú að veita VULA lausn eða fullnægjandi bitastraumsaðgang um aðgangssleið 1 í stað heimtaugaaðgangs á markaði 3a, nema á ríkisstyrktum netum.

2489. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Míla veiti slíkan aðgang áfram, eftir atvikum með því að veita fullnægjandi bitastraumsaðgang um aðgangssleið 1 í stað heimtaugaaðgangs, en nú aðeins á tilteknum svæðum. Þessi heimild gildir þó ekki á varðandi ljósleiðaraheimtaugar Mílu sem notið hafa ríkisstuðnings. Greining þessi leiðir til þess að allar kvaðir eru afnumdar á Mílu á markaði 3a á svæðum þar sem um 78% íbúa landsins búa. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptabjónustu á svæðum þar sem Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2490. Þá telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tæknipróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja slíkar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2491. Skv. a. lið 2. mgr. 48. gr. laga um fjarskipti getur FST krafist þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum og heimtaugagreinum.

2492. FST viðheldur kvöð á Mílu um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang á kopar- og ljósleiðaraneti, hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, eins og nánari grein er gerð fyrir í köflum 8.2.2.3-8.2.2.5 hér að neðan.

2493. Þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, t.d. þar sem VDSL þjónusta með vigrun er til staðar eða á hluta ljósleiðaraheimtaugar í PON neti Mílu, skal Míla bjóða upp á VULA sýndarlausn sem komið getur að sömu notum eða staðbundinn bitastraumsaðgang samkvæmt aðgangssleið 1. Þó að aðgangur samkvæmt aðgangssleið 1 tilheyri markaði 3b telur FST að það sé í samræmi við meðalhóf að leyfa Míla að verða við aðgangsbeiðni að heimtaug, sérstaklega þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, með bitastraumsaðgangi samkvæmt aðgangssleið 1 í stað VULA ef Míla kys svo. Kvöð um VULA aðgang hefur hvílt á Mílu um nokkurt skeið en enn hefur ekkert fjarskiptafyrirtæki nýtt sér þá þjónustu. Aðgangssleið 1 hefur verið vinsæl hjá fjarskiptafyrirtækjum og svo virðist sem fjarskiptafyrirtæki séu almennt ánægð með gæði þessa aðgangs.

2494. Sanngjörn beiðni um fullan eða skiptan aðgang að heimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð.

2495. Ljóst er að í kafla 4.2. komst FST að þeirri niðurstöðu að heildsölumarkaður 3a samanstandi af aðgangi að efnislegum tengingum í aðgangsnetum í kopar- og ljósleiðaranetum, ásamt samsvarandi sýndarnetslausnum sem uppfylla þau skilyrði sem lýst er í skýringum með tilmælum um viðkomandi markaði. Hér er um að ræða allar tengingar á ljósleiðara og koparnetum sem uppfylla fyrrgreind skilyrði og tilheyra sama heildsölumarkaði. Ekki er að mati FST ástæða til þess að aðgreina undirmarkaði eftir mismunandi tæknilausnum. Koparheimtaugar og ljósleiðara heimtaugar eru um margt frábrugðnar að gerð og möguleikum og verður því fjallað sérstaklega um hvora tegund neta fyrir sig, ásamt sýndarnetsaðgangi í köflum 8.2.2.3-8.2.2.5 hér að neðan.

8.3.2.3 Aðgangur að koparheimtaugum

2496. Skipta má aðgangi að koparheimtaugum í eftirtalda undirflokk:

- Fullur aðgangur⁴². Inniheldur bæði aðgang að neðra og efra tíðnisviði heimtaugarinnar.
- Skiptur aðgangur⁴³. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að efri hluta tíðnisviðs heimtaugarinnar með DSL eða samsvarandi tækni, en aðgangur að neðra tíðnisviði heimtaugarinnar er nýttur af öðru fjarskiptafyrirtæki á sama tíma fyrir talsímabjónustu.
- Aðgangur að neðra tíðnisviði eingöngu. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að neðra tíðnisviði heimtaugarinnar eingöngu, en efra tíðnisvið er ekki í notkun á sama tíma.
- Aðgangur að efra tíðnisviði eingöngu (strípað DSL)⁴⁴. Aðgangur fjarskiptafyrirtækis að efra tíðnisviði heimtaugarinnar, en neðra tíðnisviðið er ekki í notkun á sama tíma.

2497. Fullur aðgangur merkir að fjarskiptafyrirtæki tekur á leigu heimtaugina í heild, þ.e. allt tíðnisvið hennar. Þegar mismunandi fyrirtæki leigja aðgang að tíðnisviðunum tveimur telst það vera skiptur aðgangur en það þekkist að eitt fyrirtæki veiti talsímabjónustu í neðra tíðnisviðinu og annar leigjandi heimtaugarinnar noti xDSL tæknina til að veita t.d. internettengingu á efri hluta tíðnisviðsins. Skipting tíðnisviðsins er útfærð með greinisíu (e. splitter). Áður en xDSL tæknin kom til sögunnar var heimtaugin nær eingöngu notuð fyrir talsíma. Svokallað “strípað DSL” hefur aukist á undanförunum árum sem felur í sér að heimtaug er aðeins notuð fyrir gagnaflutning, t.d. í formi internettengingar og/eða stafræns sjónvarps. FST hyggst leggja á kvaðir í samræmi við alla undirflokkana.

2498. Eins og áður hefur komið fram eru tveir staðlar xDSL algengastir hérlandis. Eru það ADSL og VDSL. VDSL er nýrri tækni með meiri flutningsgetu og er og þá eingöngu á heimtaugum Mílu. Í árslok 2022 voru 93% koparheimtauga með VDSL og tæplega 7% með ADSL en SHDSL tengingar voru hverfandi. Síminn er stórtækastur við veitingu smásöluþjónustu um VDSL tengingar, með um 78% tenginga, Sýn leigir um 13% tenginga, Hringdu 5% og aðrir minna.

2499. Eins og fram hefur komið í greiningu þessari hefur koparheimtaugum fækkað jafnt og þétt á undanförunum árum. Í árslok 2022 voru þær 26.237, þar af 6.757 sem voru án bitastraumsþjónustu. Um mitt ár 2023 voru koparheimtaugar orðnar 24.035, þar af 3.017 sem voru án bitastraumsþjónustu. Þessi mikla fækkun á koparheimtaugum án bitastraumsaðgangs skýrist af stærstum hluta af því að Síminn hefur á undanförunum mánuðum og misserum verið að fasa PSTN kerfið út og lýkur því að mestu í árslok 2023. Má því búast við því að koparheimtaugum án bitastraumsþjónustu heyri að mestu leyti sögunni til í árslok 2023.

2500. Vegna þess að aðrar aðferðir þarf til að veita skiptan aðgang að VDSL þá mun verða fjallað um það sérstaklega eftir að fjallað hefur verið um hefðbundnari aðgangsleiðir að koparheimtaugum. Hvað xDSL, annað en VDSL, varðar skal Míla verða við umsóknum

⁴² e. „Fully unbundled loop“.

⁴³ e. „Shared unbundled loop“.

⁴⁴ „Naked DSL.“

fjarskiptafyrirtækja um efra tíðnisvið koparheimtauga fyrir gagnaflutning jafnvel þó að neðra tíðnisviðið sé ekki í notkun fyrir talsímapjónustu.

8.3.2.4 Aðgangur að hluta koparheimtaugar og sýndaraðgangur

2501. Almennt er aðgangskvöð að koparheimtaug útfærð með þeim hætti að aðgangur að heimtaugarhluta,⁴⁵ t.d. í götuskáp, er hluti slíkrar aðgangskvaðar. Bitastraumskerfi sem þurfa styttri línulengdir nýta slíkan aðgang að hluta heimtaugar til að byggja upp kerfi sitt frá götuskáp til endanotenda. Slíkt á við í tilfelli VDSL kerfis eins og þess sem Míla rekur og nýtir í því skyni aðgang að hluta koparheimtaugar og aðstöðu í götuskápum félagsins.

2502. Eins og áður hefur komið fram þá getur það verið erfiðleikum bundið að veita fleiri en einum VDSL rekanda aðgang að götuskápum. Er það 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 eru tæknileg vandamál til staðar, svo sem milliheyrsluvandamál, þar sem VDSL merki mismunandi notenda hafa áhrif hvert á annað svo þjónustugæði allra notenda heimtauga í sama kapalknippi geta skerst. Vigrun (e. Vectoring) er tækni sem minnkar milliheyrslutruflanir og eykur þar með afkastagetu VDSL tenginga. Míla nýtir slíka tækni á stórum hluta koparnets síns.

2503. Til þess að koma til móts við þessar breyttu þarfir hafa flestar eftirlitsstofnanir í Evrópu brugðið á það ráð að leggja á kvaðir um opinn sýndaraðgang að hluta heimtaugar (VULA⁴⁶ eða vULL). VULA gengur út á það að veita samband með virkum búnaði frá skiptistöð/símstöð (hnútpunkti⁴⁷) að heimili endanotenda, en hefur jafnframt þá eiginleika sem sem sóst er eftir við leigu á heimtaugum, s.s. valfrelsi um tegund smásölupjónustu, tryggða bandbreidd og stjórnunarmöguleika.

2504. Það er ljóst að ef taka á tillit til þess að mögulegt sé að nýta vigrun við að auka afkastagetu VDSL tenginga og að tryggja markmið um opinn aðgang að þeim heimtaugum þar sem notast er við VDSL staðal með vigrun, þarf að viðhalda þeim kvöðum um aðgang að hluta heimtaugar og sýndaraðgang sem lagðar voru á Mílu í síðustu greiningu. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að hafa í huga að fyrir utan Snerpu á Vestfjörðum er Míla nánast eina fjarskiptafyrirtækið sem veitir bitastraumspjónustu með VDSL tækni á koparheimtaugum í dag.

2505. Þrátt fyrir að ekkert fjarskiptafyrirtæki hér á landi hafi fram til þess nýtt sér VULA lausn á koparheimtaugum Mílu, viðheldur FST samt sem áður þeirri kvöð á Mílu í markaðsgreiningu þessari, en eins og áður segir áformar Míla að ljúka útfösun koparnetsins í árslok 2028, þar sem mesti krafturinn verður í útfösuninni á síðust tveimur árunum. Er það á sama tíma og áætlaður líftími þessarar greiningar. Þurfi ekki að endurskoða markaðsgreiningu þessa, að hluta eða að öllu leyti, fyrr en að 5 árum liðnum, ættu kopartengingar ekki að koma við sögu í næstu greiningu viðkomandi heildsölumarkaða 3a og 3b.

2506. VULA felur í sér að veittur er aðgangur að heimtaug frá tækjarými/hnútpunkti til endanotenda á þann hátt að leigjandi sýndaraðgangs hafi fullan aðgang að viðkomandi VDSL

⁴⁵ „sub-loop.“

⁴⁶ Virtual Unbundled Local Access.

⁴⁷ Aggregation Point.

kerfi og geti stýrt þjónustu við endanotendur á sama hátt og ræki hann eigið VDSL kerfi með öllum þeim tæknilegu og afkastalegu skilgreiningum sem þarf til að veita hvers kyns þjónustu yfir bitastraum, þ.m.t. IPTV. Hins vegar telur FST rétt, í ljósi þess að ekkert fjarskiptafyrirtæki hafi óskað eftir þessum aðgangi, að Mílu, þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, verði heimilt að verða við aðgangsbeiðni að heimtaug með bitastraumsaðgangi samkvæmt aðgangsléið 1 (markaður 3b) í stað efnislegs aðgangs að koparheimtaugum eða VULA.

2507. Í þeim götuskápum þar sem VDSL búnaður er fyrir og Míla tryggir og ábyrgist að opnum sýndaraðgangi hafi verið komið á, veitir FST undanþágu frá kvöð á Mílu um aðgang að hluta heimtaugar á meðan opinn sýndaraðgangur er í boði, enda komi kvöð um opinn sýndaraðgang í stað aðgangs að hluta heimtaugar varðandi þær heimtaugar sem um ræðir. Þó verður Mílu heimilt að veita staðbundinn bitastraumsaðgang um aðgangsléið 1 í stað efnislegs aðgangs að koparheimtaugum eða VULA aðgangs, eins og fyrr greinir.

2508. Til þess að opinn sýndaraðgangur, VULA, sé fullnægjandi staðanga fyrir opinn aðgang að hluta heimtaugar skal neðangreindum 5 skilyrðum er varða þjónustu og aðgang vera fullnægt. Þau eru:

- *Aðgangur á hverjum stað* – Míla þarf að tryggja það að í hverjum þeim götuskáp þar sem VDSL er veitt fái samkeppnisaðilar aðgang að heimtaugum. Míla verður að halda uppi lifandi skráningu á þeim húsum sem eru VDSL tengd á hverjum tíma og veita aðgang að þeirri skráningu.
- *Aðgangur óháður þeirri þjónustu sem veitt er á línunni* – Míla má ekki gera upp á milli þess hvers eðlis þjónustan er sem gengur um línuna. Míla verður að tryggja að viðkomandi VDSL kerfi veiti hverjum þjónustuaðila samskonar straum þar sem í engu er gert upp á milli hvers eðlis þjónustan er (t.d. IPTV).
- *Ákveðin og fast skilgreind afkastageta línunnar* - Samkeppnisaðilar fái sömu þjónustu og bitastraumsdeild Mílu nýtur á hverjum tíma vegna VDSL þjónustu sinnar og fái ætíð þá afkastagetu sem skilgreind er í samningi.
- *Full stjórn á aðgangi og þjónustu/þjónustuskilgreiningum* - Þjónustuveitendur verða að fá aðgang að þeim kerfum sem skilgreina afkastagetu og þjónustu gagnvart endanotenda, svo sem hversu mikilli afkastagetu er varið í sjónvarp, síma o.s.frv., og að geta stýrt þeim tækni- og gæðaskilgreiningum sem hver þjónusta gerir kröfu um.
- *Full stjórn á notendabúnaði* - Viðkomandi VDSL kerfisrekandi þarf að útvega þjónustuveitendum beini (e. router) á sama verði og eigin smásala eða tengdur aðili fær hann. Beinirinn þarf að geta sinnt allri þeirri þjónustu sem að samkeppnisaðillinn vill veita yfir tenginguna, svo sem almenna internetþjónustu, talsíma yfir internet tengingu og stafrænt sjónvarp/myndleigu yfir internet tengingu (ISP, VoIP og IPTV/VoD). Einnig þarf samkeppnisaðili að fá fullan aðgang að slíkum beini til að geta stillt hann skv. þeim þjónustustöðlum sem hann gerir kröfu um. Ef viðkomandi VDSL kerfisrekandi (Míla) getur veitt þessa þjónustu/bitastraum á beini (e. router) í eigu samkeppnisaðila þá getur þessi krafa fallið niður.

2509. Þrátt fyrir að bitastraumsaðgangur samkvæmt aðgangssleið 1 (markaður 3b) sé staðbundinn aðgangur fellur sú þjónusta ekki undir markað 3a fyrir staðaraðgang með fasttengingu þar sem aðgangurinn uppfyllir ekki skilyrðið um fulla stjórn á aðgangi og þjónustu/þjónustuskilgreiningum (skilyrði 4). Aðgangssleið 1 hjá Mílu uppfyllir hins vegar öll hin skilyrðin. Kostnaðaruppbygging í gjaldskrá fyrir VULA gerir ráð fyrir frekar háum stofnkostnaði sem kemur til vegna þess að fara þarf í fjárfestingu til að veita þessa þjónustu. Því er ákveðin lágmarkshagkvæmni sem þarf hjá fjarskiptafyrirtæki til að það borgi sig að kaupa þessa þjónustu. Það eru fá fjarskiptafyrirtæki á þessum markaði og þau eru lítil í alþjóðlegum samanburði. VULA virðist því ekki henta þeim. Aðgangssleið 1 býður upp á þrjú sýndarnet fyrir almennt internet, fastlínusíma yfir IP (VoIP) og sjónvarpsdreifingu með IP (IPTV). Því má telja að í raun sé lítið aukið virði sem felst í því að velja VULA aðgang í stað aðgangssleiðar 1. Gæði tenginga eru almennt mikil og ekki verður séð að smásöluaðilar sjái tækifæri í því að fá aðgang að gæðaskilgreiningum tenginga til að geta aðgreint þjónustu sína frá þjónustu samkeppnisaðila á slíkum tæknilegum grundvelli. Því telur FST að það sé ekki til skaða fyrir fjarskiptafyrirtæki ef Mílu verður heimilt að veita staðbundinn aðgang um aðgangssleið 1 í stað VULA aðgangs þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug, enda hafa fjarskiptafyrirtækin sýnt þessum aðgangi lítinn áhuga. Þetta á sérstaklega við varðandi koparheimtaugar þar sem þeim fer stöðugt fækkandi og fyrir liggur að þær verði lagðar niður innan nokkurra ára, eða við lok líftíma þessarar greiningar.

2510. Kjósi Míla að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita VULA eða aðgangssleið 1 er Mílu einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna, sbr. ákvörðun PFS frá 15. apríl 2005, þar sem Símanum var gert skylt að afgreiða flutningsbeiðnir Og fjarskipta (nú Vodafone) vegna ADSL-þjónustu.⁴⁸

2511. Í ljósi ofangreinds viðheldur FST kvöðum á Mílu um aðgang fjarskiptafyrirtækja að koparheimtaugum félagsins á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Kvaðir um aðgang skulu einnig gilda fyrir hluta koparheimtauga, t.d. frá tengiskáp í götu inn í byggingu notenda. Ef VDSL búnaður hefur verið settur upp og fyrirhugað er að beita vigrun, eða vigrun er nú þegar beitt, skal Míla sjá til þess að veittur sé opinn sýndaraðgangur eða bitastraumsaðgangur með aðgangssleið 1, sbr. umfjöllun hér að framan.

8.3.2.5 Aðgangur að ljósleiðaraheimtaugum og sýndaraðgangur

2512. Vegna þess að eiginleikar og nethögun eru með öðrum hætti í ljósleiðaranetum en koparnetum er nauðsynlegt að fjalla sérstaklega um aðgangskvaðir á ljósleiðara.

2513. Hérlandis eru, eins og áður hefur komið fram, tvær tegundir ljósleiðaraneta, Point to Point (P2P) og Passive Optical Network (PON). Ljósleiðarinn og Tengir reka Point to Point net og sum smærri net í dreifbýli eru einnig af þeirri gerð. Míla rekur PON net, með svokölluðum GPON og XGS-PON bitastraumskerfum, á ljósleiðaraheimtaugum sínum.⁴⁹ Míla rekur einnig P2P heimtaugar í nokkrum mæli, fyrst og fremst í dreifbýli þar sem félagið hefur keypt eða

⁴⁸ Ákvörðunin var staðfest með úrskurði úrskurðarnefndar Póst- og fjarskiptamála nr. 3/2005.

⁴⁹ Míla hefur keypt eða tekið yfir rekstur margra smárra neta í dreifbýli og eru þau almennt með P2P högun, þó Míla byggji þar upp GPON bitastraumsþjónustu.

tryggt sér langtímayfyrirráð yfir minni sveitanetum, þar sem uppbyggingin var að einhverju eða öllu leyti fjármögnuð með opinberum styrkjum.

2514. Í tilfelli beggja þessara nethagana þá er hver endanotandi með eigin ljósleiðaraheimtaug tileinkaða sér frá hnútpunkti/tækjarými. Í PON neti liggur svo bakfæðingarlína frá hnútpunkti/tækjarými til símastöðvar/tækjahúss. Hnútpunktur/tækjarými er yfirleitt frekar nálægt endanotanda, sérstaklega í PON högun. Í PON högun er hnútpunktur í formi óvirks ljósdeilis í götubrunni eða öðru sambærilegu rými, þar sem algengt er að 32, 64 eða 128 notendur tengjast. Í slíkum rýmum getur pláss verið mjög takmarkað, og oft ekki aðgangur að rafmagni eða kælingu og erfitt um aðgengi til að vinna við færslu stakra heimtauga milli heimtaugaleigjenda. Því getur verið erfitt um vik að leigja svarta ljósleiðaraheimtaug í slíku ljósleiðaraneti, en Míla býður þó upp á slíka leigu þar sem hægt er að koma því við, sérstaklega til fyrirtækja.

2515. Keppinautur netrekanda getur komið sér upp eigin bakneti til hnútpunktar/tækjarýmis og fengið ljósleiðaraenda endanotenda tengdan við sinn búnað. Einnig er mögulegt að leigja hjá Mílu bakfæðingarljóslínu sem liggur frá hnútpunkti til símastöðvar.

2516. Míla býður í dag upp á eftirfarandi aðgang að ljósleiðara í aðgangsneti:

- Ljósheimtaug: Einn ljósleiðarapráður frá staðsetningu ljóstengigrindar þar sem Míla hefur síðasta ljósdeili til húskassa í staðfangi endanotenda. Þessi staðsetning er kölluð TOAL og er þar sem Míla á nægan forða til að veita P2P ljóstengingu til endanotenda.⁵⁰
- Ljósheimtaug á PON-neti: Ljósleiðari frá endanotanda að tækjahúsi þar sem skil aðgangsnets og stofnnets eru. Ljósheimtaug í PON-neti er því hefðbundin ljósheimtaug ásamt ljósdeili og bakfæðingarljóslínu.
- Ljóslína (e. Dedicated fiber): Ljósleiðari (1 eða 2 þræðir) frá símastöð/tækjahúsi til staðfangs endanotenda.
- Bakfæðingarljóslína (e. Backhaul fiber): Einn eða fleiri ljósleiðarapráðir frá símastöð/tækjahúsi í FDP, t.d. vegna VDSL2 búnaðar í götuskáp eða ljósdeila.⁵¹

2517. Skiptur aðgangur að heimtaug er ekki eins fýsilegur á ljósleiðara og á koparneti. Það er þó vel framkvæmanlegt að nýta mismunandi þræði í ljósleiðaraheimtaugarstreng ef til staðar

⁵⁰ Samkvæmt upplýsingum frá Mílu, í tengslum við markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021, þekkist það, 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. P2P ljósheimtaugar eru því aðeins aðgengilegar á þeim stöðum þar sem Míla hefur ljósleiðaratengigrindur og hefur frá þeim stað í það minnsta einn ljóspráð fyrir hvert rými á viðkomandi svæði. Þetta á við um flest sveitakerfi og einnig að takmörkuðu leyti í þéttbýli, s.s. a Skagaströnd og í Leirvogstungu í Mosfellsbæ.

⁵¹ Að sögn Mílu, í tengslum við markaðsgreiningu á viðkomandi mörkuðum sem lauk með ákvörðun FST nr. 5/2021, eru bakfæðingarljósleiðarar aðeins notaðir á þeim stöðum þar sem Míla hefur ljósleiðaratengigrindur í eða við götuskápa. Mílu var þá aðeins kunnugt um eitt dæmi þar sem aðili utan fyrrum Símasamstæðunnar hafi sett netbúnað í götuskápa, og þá í götuskáp við hliðina á götuskáp Mílu. Ef fjarskiptafyrirtæki óskaði eftir að nýta bakfæðingarljóslínu í tengslum við það, en Míla áréttaði að bakfæðingarljóslína væri í þessu sambandi nýtt í þeim tilgangi að komast að annað hvort tengigrind eða búnaði og ef það væri unnt að veita slíkan aðgang, þá stæði ekki á Mílu að veita bakfæðingarljóslínu. Ytri aðilar væru ekki að kaupa bakfæðingarlínur í dag (2021).

eru fleiri þræðir en notendur eru á hverjum stað. Ef til er forði ljósleiðara þannig að til staðar séu fleiri en einn ljósleiðarabráður frá tækjarými/hnútpunkti til einhvers notanda gætu tveir eða fleiri bitastraumsveitendur veitt einu heimili eða fyrirtæki þjónustu á sama tíma, hver á sínum þræðinum. Í ljósi kostnaðar, sem fram kemur sem línugjöld á smásölumarkaði má þó telja ólíklegt að mörg heimili eða fyrirtæki muni kaupa þjónustu af mörgum netum samtímis.

2518. Fræðilega er mögulegt að skipta aðgangi að ljósleiðaraheimtaugum á PON aðgangskerfum með notkun mismunandi bylgjulengda (Wave Division Multiplex - WDM) fyrir aðgangsbeiðendur, en telja má ólíklegt að fram komi beiðni um slíkan aðgang á líftíma þessarar greiningar. Einnig má telja það líklegri þróun þjónustunnar að Míla nýti sér bylgjulengdartækni til að þróa frekar bitastraumsþjónustu sína um IP-MPLS kerfi félagsins, heldur en að fram komi nýtt fyrirtæki á bitastraumsmarkaði sem veiti Mílu samkeppni byggða á ljósleiðaraheimtaugum Mílu sjálfrar. Ný XGS-PON bitastraumsþjónusta Mílu er dæmi um slíka þróun. Þó FST telji ofangreindan skiptan aðgang að PON aðgangsnetum Mílu ólíklegan á líftíma greiningarinnar, hvílir slík aðgangskvöð samt sem áður áfram á Mílu samkvæmt greiningu þessari, komi fram málefnaleg, sanngjörn og eðlileg aðgangsbeiðni. Þó er Mílu veitt heimild til að leysa slíka aðgangskvöð með sýndarnetslausn (VULA) eða fullnægjandi bitastraumsaðgangi um aðgangsleið 1.

2519. Þar sem ljósleiðarabráður er heill og óslitinn milli tækjarýmis/hnútpunkts og endanotanda er ómögulegt að tengja hann við búnað á viðkomandi leið. Það þýðir með öðrum orðum að aðgangur að hluta ljósleiðaraheimtaugar er í raun tæknilega ómögulegur. FST telur því ekki vera þörf á að setja aðgangskvöð á Mílu á hluta ljósleiðaraheimtaugar á milli hnútpunktar og notanda.

2520. Þjónustuaðilar sem vilja veita þjónustu í gegnum ljósheimtaugar Mílu þurfa að byggja upp eigið gagnaflutningskerfi með tilheyrandi búnaði og rekstri sem því fylgir. Þetta er m.a. búnaður eins og kerfismiðja, búnaður í tækjahúsum Mílu og endabúnaður notenda. Ekki hefur enn komið fram aðili sem leigir svartar ljósleiðaraheimtaugar af Mílu í einhverju magni í þeim tilgangi að keppa við fyrirtækið í veitingu bitastraumsþjónustu.

2521. FST viðheldur kvöð á Mílu um að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Í boði skulu vera að lágmarki þær þjónustur sem er að finna í viðmiðunartilboði Mílu í dag, þ.e.a.s. ljósheimtaug frá hnútpunkti til endanotanda, ljósheimtaug á GPON, og bakfæðisljóslína frá tækjahúsi/símstöð að hnútpunkti. Í stað þess ofangreinds aðgangs getur Míla þó kosið að veita sýndarnetsaðgang (VULA, sbr. skilgreiningu hér að ofan í kafla 8.2.2.4) eða fullnægjandi bitastraumsaðgang að aðgangsleið 1. Míla skal þó áfram veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum félagsins sem byggðar hafa verið með ríkisstyrkjum. Ljósínur eru undir kvöðum á markaði 6 (nú markaður 4), en FST hefur nú hafið undirbúning að greiningu á þeim markaði og er stefnt að því að ljúka henni á árinu 2024.

2522. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Mílu skal Míla verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Míla slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2523. Kjósi Míla að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita VULA eða aðgangssleið 1 er Mílu einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

8.3.2.6 Samhýsing eða samnýting, þ.m.t. aðgangur að rorum og lagnaleiðum og tilkynningar um fyrirhugaðar framkvæmdir

2524. FST komst að þeirri niðurstöðu í kafla 8.2.2.1 að nauðsynlegt sé að leggja þá kvöð á Mílu á markaði 3a, á þeim svæðum þar sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk, að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á mannvirkjum á grundvelli 47. gr. fjarskiptalaga. Þá ber að líta til þess að skv. g. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hýsi eða samnýti tengda aðstöðu með öðrum hætti.

2525. Jafnframt má finna almennt ákvæði um að FST geti hvatt til samninga um samhýsingu eða annars konar samnýtingu á aðstöðu eða landareign í 35. gr. fjarskiptalaga. Ákvæðið er að mörgu leyti hliðstætt 25. gr. eldri fjarskiptalaga, þó eru þau tilfelli sem geta leitt til ákvörðunar FST nokkuð víðtækari en áður. Þá er ekki lengur skilyrði fyrir ákvörðun að öðrum fjarskiptafyrirtækjum sé ómögulegt að fá aðgang.⁵²

2526. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á heimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda.⁵³

2527. Frá því að fyrrnefnd ákvörðun FST lá fyrir þann 19. október 2021, hafa þó nokkur samfjárfestingarverkefni litið dagsins ljós. M.a. hafa Míla og Ljósleiðarinn framkvæmt slík samfjárfestingarverkefni varðandi tvöfalda ljósleiðaralagningu í Sveitarfélaginu Árborg, í Reykjanesbæ og í Sveitarfélaginu Ölfussi, auk þess sem slíkt stendur til í Vík í Mýrdalshreppi og á Kirkjubæjarklaustri í Skaftárhreppi, auk þess sem slíkt stóð til í Grindavíkurbæ, en í ljósi jarðhræringa þar er óljóst hvort af því verði í bráð a.m.k. Einnig hafa Míla og Tengir átt með sér slíkt samstarf í Húsavík og á Raufarhöfn í Norðurþingi.

2528. Varðandi framgang samstarfs Mílu og Tengis má vísa til umsagnar Tengis sem barst 22. október 2023 við frumdrög markaðsgreiningar. Í umsögninni var því komið á framfæri að félagið liti ekki á samstarfsverkefni við Mílu sem alitlegan kost miðað við fyrri reynslu. Ítrekað hafi komið upp vandamál og samskipti iðulega verið þung og erfið. Fram kemur að Míla hefði verið framkvæmdaraðili í þessum verkefnum og hagað framkvæmdum nokkurn veginn eftir eigin höfði og í raun hefði ekki farið fram neitt samtal eða samningaviðræður um ágreiningsefni félaganna. Að sögn Tengis setur [...]. Tengir útilokar þó ekki að félagið fari í frekari uppbyggingu á ljósleiðara í samstarfi við Mílu eða önnur verkefni.

2529. Þá má einnig taka fram að þar sem markaðurinn er mjög lítill hvað varðar fjölda endanotenda samanborið við flesta aðra innanlandsmarkaði á EES svæðinu, á sama tíma og landið er dreifbýlt í evrópsku samhengi, þá eru nýfjárfestingar áhættusamar og á færi fárra að

⁵² Alþingistiðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 35. gr.

⁵³ Sjá t.d. BEREC: Report on „Open Access“, February 2011, bls. 23.

byggja upp net í samkeppni við Mílu, auk þess sem slíkt tekur mjög langan tíma. Í kafla 7.5.2.4 var komist að þeirri niðurstöðu að líklegt sé að yfirburðir Mílu í markaðshlutdeild muni verða ríkjandi enn um sinn, sérstaklega á tilteknum landsvæðum, og ýmsar vísbendingar eru í þá átt að þeir yfirburðir gætu styrkst enn frekar á líftíma greiningarinnar, t.a.m. ef félagið fær Nova inn á net sín, sem ekki er ólíklegt.

2530. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör- og lagnaleiðir og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneti (NGA).⁵⁴ Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.⁵⁵

2531. Í skýrslu BEREC frá 2019⁵⁶ kom m.a. fram að Evrópa þarfnaðist verulegra fjárfestinga í næstu kynslóðar netum sem stutt gætu bandbreiðar þjónustur til að mæta þörfum heimila og fyrirtækja. Verulegur hluti fjárfestinga í slíkum netum fælist í raunlægum innviðum (e. physical infrastructure)⁵⁷, sbr. t.d. rörum og lagnaleiðum og möstrum. Slík verkefni væru tíma- og mannaflsrek og oft háð leyfum. Oft væri ekki tæknilega og/eða fjárhagslega raunhæft að tvöfalda fyrirbyggjandi raunlæga innviði. Ráðstafanir sem miðuðu að aukinni notkun fyrirbyggjandi raunlægra innviða, minnkuðu vinnu við jarðvinnu- og lagnaframkvæmdir og lækkuðu þannig kostnað við útbreiðslu ljósleiðaraneta og flýttu slíkri útbreiðslu. Slíkar ráðstafanir stuðluðu síðan að aukinni samkeppni á fjarskiptamörkuðum og ykju jafnræði. Víða hefðu slíkar ráðstafanir skapað grundvöll fyrir keppinauta hinna markaðsráðandi aðila til að breiða út ljósleiðaranet í samkeppni við þá.

2532. Þar kom ennfremur fram að kvöð á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk gæti verið mikilvæg til að stuðla að aukinni útbreiðslu ljósleiðaraneta. Þar kom fram að 26 ríki í Evrópu hefðu lagt slíka kvöð á með markaðsgreiningum, þar af 25 á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar. Flest ríki Evrópu hafa talið að framangreind tilskipun ESB frá 2014, um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðaneta, dygði ekki ein og sér til að efla virka samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi fjarskiptamörkuðum. Ennfremur gildir slík kvöð víðast bæði á aðgangsnetinu og varðandi bakfæðingartengingar (e. backhaul). Í endurskoðun sinni á tilmælum um viðkomandi markaði sem skyldu vera andlag fyrirframkvaða, sem lauk með útgáfu nýrra tilmæla þann 21. desember 2020, var framkvæmdastjórn ESB með til skoðunar

⁵⁴ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) bls. 4.

⁵⁵ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) bls. 12.

⁵⁶ Sjá BEREC Report on Access to physical infrastructure in the context of market analyses, BoR (19) 94, frá 13. júní 2019. Þar var gerð könnun á fyrirkomulagi aðgangs að raunlægum innviðum í Evrópu.

⁵⁷ Í skýrslunni voru raunlægir innviðir skilgreindir með sama hætti og í Broadband Cost Reduction Directive 2014/61/EU (BCRD). Sú tilskipun var innleidd í íslensk lög þann 29. október 2019 með lögum nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraða fjarskiptaneta, en lögin tóku gildi þann 1. janúar 2020. Mörg ríki í Evrópu hafa ekki talið að sú tilskipun sé fullnægjandi ein og sér til að tryggja skilvirkan aðgang að rörum og lagnaleiðum fjarskiptafyrirtækis 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 ERST í Danmörku á viðkomandi markaði hefði ERST látið hjá liggja að leggja slíka kvöð á TDC, sem var útnefnt fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk þar í landi. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það. FST telur að umrædd 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 framangreindum NGA tilmælum ESB frá 2010 er einmitt tekið fram að slík kvöð sé mikilvæg varðandi slíkan aðgang.

hvort fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu skyldu greina sérstakan markað fyrir raunlæga innviði. Í samráðsskjali ESB vegna þessarar endurskoðunar kom m.a. fram að áhersla fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu á slíkar ráðstafanir hefði verið að aukast á síðustu árum. Í lokaútgáfu endurskoðaðra tilmæla frá 21. desember 2020, var horfið frá þeim áformum.

2533. Með ákvörðun PFS nr. 21/2014 lagði PFS slíka kvöð á Mílu. Með ákvörðun FST nr. 5/2021 var kvöðin útfærð með ítarlegri hætti en áður í ljósi þess að kvöðin hefði lítið verið notuð hér á landi. Markmiðið með nánari útfærslu var að tryggja og hraða útbreiðslu ljósleiðaraneta í dreifðari byggðum sem ekki njóta slíkra neta og freista þess að auka innviðasamkeppni á slíkum svæðum, en þar nýtur Míla víða yfirburðarstöðu á heildsölustigi og Síminn á smásölustigi. Telur FST enn til staðar þær aðstæður er voru við fyrri greiningu og því nauðsynlegt að viðhalda kvöð á Mílu um að hýsa eða samnýta tengda aðstöðu með öðrum hætti samkvæmt g. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2534. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Mílu, á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar og á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem ekki eru fullnýttar, skal Míla verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Míla útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skal m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Míla skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Liggi eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Mílu sem ekki er þörf á lengur skal Míla fjarlægja þær, gegn eðlilegu gjaldi, ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki geti þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Náist ekki samkomulag getur FST ákvarðað eðlilegt endurgjald í því sambandi. Þá skal Míla, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum svo þau geti nýst í þessum tilgangi. Náist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi getur FST ákvarðað það.

2535. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað/afmörkuð svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2536. Eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Mílu í hendur skal netrekandi sem áhuga hefur 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 er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Míla skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðarapráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Míla veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Míla afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og

lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Mílu óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2537. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Mílu á innviðum félagsins eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Mílu. Hafi Míla tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 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 FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Mílu séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Mílu til framkvæmda.

2538. Ef rör og lagnaleiðir bjóða upp á að fleiri en einn aðili leggi ljósleiðarapráð í þau er Mílu heimilt að leggja sinn þráð í þau á sama tíma og hinn áhugasami aðili gerir það.

2539. FST getur skorið úr um það hvort beiðni netrekanda um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu telst sanngjörn og eðlileg beiðni ef ágreiningur rís um það milli Mílu og viðkomandi netrekanda.

2540. Það er ljóst að ofangreind kvöð mun framkalla einhvern kostnað og umstang hjá Mílu ef fjarskiptafyrirtæki sýna slíkum aðgangi áhuga á tilteknum svæðum. FST bendir þó á að kvöðin mun ekki gilda á svæðum þar sem Míla telst ekki vera með umtalsverðan markaðsstyrk, en það á í dag við um svæði þar sem um 78% landsmanna búa. Þetta gerir kvöðina mun minna íþyngjandi en ef hún myndi gilda alls staðar.

2541. Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft, viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Mílu er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Míla leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar.

2542. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Mílu verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirbyggjandi

innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2543. Míla skal koma á fót skjalfestu verklagi sem viðhafa skal þegar félaginu berst ósk um þátttöku í framkvæmd. Míla skal bregðast við öllum slíkum beiðnum og veita ítarlegri upplýsingar um framkvæmdirnar við fyrsta tækifæri, svo sem um nákvæmari framkvæmdartíma, áætlaðan kostnað við framkvæmdina, um frekari upplýsingar um nýtingu á aðstöðu fyrirtækisins o.fl. Þá skal Míla semja í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgengi skv. c. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2544. Míla hefur veitt aðstöðu, t.d. í byggingum, á grundvelli 35. gr. fjarskiptalaga. Þrátt fyrir það telur FST nauðsynlegt að leggja þessa skyldu á Mílu á grundvelli 2. mgr. 48. gr. sömu laga þar sem það getur skapast hvati fyrir fyrirtækið að hleypa ekki nýjum aðilum að aðstöðu sinni. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Mílu en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

2545. Að mati FST er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu, eins og henni er lýst hér að framan, sanngjörn og skapar Mílu ekki verulegar fjárhagsbyrðar heldur veitir fyrirtækinu fremur möguleika á að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Mílu tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Þá hafa þessar kvaðir hvílt á Mílu um áráð, en nú munu þær aðeins gilda á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk og þar sem mikill minnihluti landsmanna býr. Þó er rétt að taka fram að FST er ekki að fella niður kvaðir sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2015, dags. 12. ágúst 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14/2004) og ákvörðun PFS nr. 8/2014, dags. 6. maí 2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningarhluta leigulína, hvað varðar aðgang að aðstöðuleigu Mílu á stofnlínnumarkaði. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Míla koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Míla skal verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist þjónustu sem veitt er yfir ljós- og koparheimtaugar.

2546. Fyrirtæki sem leigja aðgang að netum og aðstöðu Mílu þurfa oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsetja í leigðri aðstöðu. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. viðheldur FST kvöð á Mílu um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni og annarri ómissandi aðstöðu þar sem það er framkvæmanlegt, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverjum tilviki fyrir sig.

2547. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Mílu varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rörum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Mílu. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur FST ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginum. Um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, sem og fyrir aðstöðuleigu, verður nánar fjallað í köflum 8.3.4.4 og 8.3.4.5 hér að neðan.

8.3.2.7 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu

2548. FST telur nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Mílu að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á fleiri ómissandi þjónustubáttum, en þeim sem fjallað er um hér að framan, og aðgangsbeiðendur kunna að þurfa á að halda svo aðgangur að þeim þáttum sem að framan greinir nýtist til fulls. Lög um fjarskipti gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til þess að veita ýmsa tengda þjónustu sem nauðsynleg er til þess að leigutakar hafi full not af staðaraðgangi. Ýmsar heimildir af þessu tagi er að finna í 2. mgr. 48. gr. laganna.

2549. Með vísan til b. og f. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga viðheldur FST kvöð um að Míla veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja gagnvirka þjónustu eða sýndarnetsþjónustu.

2550. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð á Mílu um að félagið bjóði aðgangsbeiðendum þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda.

2551. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. viðheldur FST kvöð um að Míla veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í eftirtöldu:

- Rekstrarstuðningur.
- Gagnagrunnur til afla upplýsinga áður en pantað er.
- Afhending.
- Pantanir.
- Viðhald.
- Bilanaafgreiðsla.
- Reikningagerð.

8.3.2.8 Flutningur úr eldri fjarskiptanetum (e. migration)

2552. Í ákvörðun FST nr. 5/2021, og áður í ákvörðun PFS nr. 21/2014, kom fram að þær kvaðir sem 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.⁵⁸ Víkja mætti frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu væri talin eðlileg og sanngjörn myndi FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir kæmu fram og hagsmunaaðilar hefðu aðgengi að

⁵⁸ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) - bls. 43. Sjá ennfremsur BEREC Common Position on best practice in remedies for wholesale (physical) network infrastructure access (including shared or fully unbundled access) at a fixed location imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market – bls. 18.

staðgönguvörum og yrðu ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa myndi FST samþykkja slíka undanþágu. Ef Míla gerði breytingar á kerfum sínum væri mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi lægi niðri væri sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem væru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgdi yfirfærslu væri ekki það mikill að hann virkaði sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni yrði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila væri til staðar og að þar væri gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem færi í yfirfærslu væri sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðninnar.

2553. Þá þyrfti að vera til staðar samningur um gæðatryggingu yfirfærslunnar og listi yfir lykil frammistöðupætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar væru um að slíkt væri óþarfi eða svaraði ekki kostnaði.

2554. Með nýjum fjarskiptalögum bættist við nýtt ákvæði í 60. gr. um flutning úr eldri fjarskiptanetum. Nánari útfærsla á því ákvæði er að finna í 45. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta nr. 556/2023. Hljóðar það svo:

„Til að greiða fyrir snurðulausum flutningi frá koparnetum til næstu kynslóðar fjarskiptaneta, með hag endanotenda í huga, skal Fjarskiptastofa fylgjast með slíkum flutningi fjarskiptafyrirtækis og setja, þar sem nauðsyn krefur, skilyrði fyrir viðeigandi flutningsferli, t.d. með skilyrðum um fyrirframtilkynningu um slíkan flutning, gagnsæi og aðgengi að annarri þjónustu, sem getur komið í stað hinnar aflögðu þjónustu og er að lágmarki af sambærilegum gæðum. Fjarskiptastofa getur einnig gert fjarskiptafyrirtæki sem áformar slíkan flutning, að áhættugreina hann m.t.t. rekstrarsamfellu og aðgangs endanotenda að þjónustu og gera viðeigandi ráðstafanir til að mæta slíkri áhættu.

Fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skal tilkynna Fjarskiptastofu fyrir fram og tímanlega um það, þegar fyrirhugað er að leggja niður eða skipta út hluta nets sem fellur undir kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtækið, samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar og fjarskiptalaga. Þetta á m.a. við ef slíkt fyrirtæki ákveður að hætta starfrækslu koparnets eða hluta þess og flytja notendur yfir í ljósleiðaranet.

Fjarskiptastofa skal tryggja að ferlið við niðurlagningu eða útskipti hafi skýra tímaáætlun og skilyrði, þ.m.t. að tilkynnt sé um framkvæmdina með hæfilegum fyrirvara og, ef nauðsyn krefur, að vernda samkeppni og réttindi endanotenda, að séð sé til þess að aðrir kostir verði tiltækir, a.m.k. af sambærilegum gæðum, sem veita aðgang að nýju neti.

Til að koma í veg fyrir óréttmætar tafir á flutningi getur Fjarskiptastofa afturkallað kvaðir sem gilda varðandi koparnetið, sem leggja á niður eða skipta út, þegar gengið hefur verið úr skugga um að aðgangsveitandinn:

- a. hafi komið á viðeigandi skilyrðum fyrir flutningnum, þ.m.t. að annar aðgangskostur sé tiltækur af a.m.k. sambærilegum gæðum og voru tiltæk í

gegnum eldra netið sem gerir umsækjendum um aðgang kleift að ná til sömu endanotenda, og

b. hafi fylgt skilyrðunum og ferlinu sem tilkynnt var í samræmi við þessa grein.

Slík afturköllun skal samþykkt í samræmi við málsmeðferðarreglur 24. og 28. gr. laga um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.,,

2555. FTS stofnaði sérstakt mál í málskerfi stofnunarinnar í febrúar 2023 til að kanna framkvæmd Mílu m.t.t. ofangreindrar 60. gr. fjarskiptalaga. Í bréfi FST til Mílu, dags. 20. febrúar 2023, kom fram að mikill vöxtur hefði verið í ljósleiðaraheimtaugum á landsvísu og Míla hefði verið í öflugri ljósleiðarauppbyggingu síðustu ár. Á sama tíma hefði kopartengingum í notkun hjá félaginu farið fækkandi. Mætti gera ráð fyrir því að áform Mílu um breytingu og uppbyggingu kerfa félagsins yfir í næstu kynslóðar net myndu ganga eftir.⁵⁹ Þá kom fram að skv. ofangreindu lagaákvæði ættu fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að tilkynna FST fyrirfram og tímanlega um áform um niðurlagningu fjarskiptaneta að hluta eða öllu leyti. Ákvæðið byggði á 81. gr. Kóðans.

2556. Þá kom fram að framangreint lagaákvæði ætti við um fyrirætlanir fjarskiptafyrirtækis, sem bundið væri kvöðum, um að taka net úr notkun eða skipta því út. Sú skylda hvíldi á fyrirtækinu að tilkynna FST um slík áform með hæfilegum fyrirvara. Stofnunin ætti síðan að sjá til þess að unnið væri eftir skýrri tímaáætlun, viðkomandi aðilum væri tilkynnt um framkvæmdina með hæfilegum fyrirvara og að fullnægjandi aðgangur væri í boði í nýju neti. Með vísan til þessarar skyldu fjarskiptafyrirtækja og hlutverk FST, sem og 60. gr. fjarskiptalaga, kallaði stofnunin eftir eftirfarandi upplýsingum frá Mílu:

1. Staðfest tímaáætlun frá Mílu um útfösun koparnetsins, sundurliðað niður á símsstöðvar.
2. Upplýsingar um hvort að Míla hafi gert viðskiptavinum sínum grein fyrir þessum fyrirætlunum.
3. Upplýsingar um hvort að Míla hafi gert mat á áhrifum útfösunar koparnetsins á notendur, t.d. hvort allir notendur muni hafa aðgang að ljósleiðaranetum félagsins eða annarra aðila.

2557. Að lokum tók FST það fram að upplýsingar þessar væru einnig mikilvægar við markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b, sem væri til vinnslu.

2558. Í svarbréfi Mílu, dags. 6. mars 2023, er fyrst tekið fram að koparheimtaugum Mílu hefði fækkað um 20% á árinu 2021 og úr 120.000 í 47.000 frá árunum 2016-2021. Þessi fækkun hefði verið viðvarandi og hefði þeim fækkað um 12.000 til viðbótar á árinu 2022.

2559. Þá kom fram að meðfylgjandi svarinu væri excel skjal sem hefði að geyma umbeðna tímaáætlun Mílu um útfösun koparnetsins. Míla áréttaði að um væri að ræða áætlun sem háð væri ýmsum utanaðkomandi þáttum sem haft gætu áhrif á hvernig útfösun koparnetsins

⁵⁹ Í bréfinu vísaði FST til svars Mílu, dags. 22. september 2020, við fyrirspurn FST, dags. 7. september 2020, um áætlun félagsins um niðurlagningu kopars á næstu 10 árum, ásamt 196. mgr. í viðauka A við ákvörðun FST nr. 5/2021.

myndi miða áfram. Í framangreindri áætlun Mílu kom fram að félagið hygðist ljúka við lokun koparnetsins eigi síðar en í árslok 2028, en að mesti krafturinn í útfösuninni yrði á árunum 2027 og 2028.

2560. Varðandi spurninguna um hvort viðskiptavinum hefði verið gerð grein fyrir fyrirætlunum Mílu í þessu sambandi vísaði félagið til áætlunar félagsins þar að lútandi, dags. 22. september 2022, sem grein hefði verið gerð fyrir í viðauka A við markaðsgreiningu Mílu sem endaði með ákvörðun FST nr. 5/2021. Þar komu fram áform Mílu um niðurlagningu kopars á næstu 10 árum. Þar hefði jafnframt komið fram að Míla hefði þá þegar, þ.e. í september 2020, kynnt fjarskiptafyrirtækjum þessa áætlun. Í samráðsferli varðandi framangreinda markaðsgreiningu, þ.e. í september 2021, hefði viðskiptavinum Mílu aftur verið gerð grein fyrir þessum áformum. Síðan þá hefðu átt sér stað regluleg samskipti á milli Mílu og hlutaðeigandi viðskiptavina hvað þetta varðaði. Liti Míla því svo á að viðskiptavinir félagsins væru vel upplýstir um fyrirætlanir Mílu um að leggja koparnetið niður. Hefði Míla í hyggju að senda viðskiptavinum aftur sérstakar tilkynningar, eins og ástæða væri til hverju sinni, tímanlega fyrir lokun hvers fasa/svæðis. Í einhverjum tilvikum kynni sérstök tilkynning að vera óþörf, t.d. ef engin notkun væri á umræddri símsstöð. Teldi FST að Mílu bæri að tilkynna viðskiptavinum um umræddar lokanir á kopartengingum með öðrum og frekari hætti, þá óskaði Míla eftir leiðbeiningum/upplýsingum um það.

2561. Varðandi þá spurningu hvort Míla hefði gert mat á áhrifum útfösunar koparnetsins á notendur, t.d. hvort allir notendur myndu hafa aðgang að ljósleiðaranetum félagsins eða annarra aðila, svaraði Míla því til að félagið hefði tímasett útfösunina þannig að í langflestum tilvikum væri gert ráð fyrir að ljósleiðaravæðingu yrði lokið þegar niðurlagning kopar færi fram. Þó mætti hugsanlega búast við að í einhverjum tilvikum væri kostnaður við ljósleiðaralagningu meiri en svo að það borgaði sig fyrir netrekanda að leggja ljósleiðara. Í þeim tilvikum væri gert ráð fyrir að endanotandi fengi fullnægjandi tengingu yfir farnet eða stæði til boða kostnaðarþátttaka við framkvæmdina. Í þessu sambandi mætti benda á að í einhverjum tilvikum væru frístundahús sem áður hefðu verið lögbýli með kopartengingu í notkun. Þau hefðu þá ekki verið styrkhæf vegna Ísland ljóstengt verkefnisins og hefðu því ekki ljósleiðara. Míla teldi að í slíkum tilvikum þyrfti endanotandi að færa sig í farnetslausnir. Í sambandi við tengingar í þéttbýliskjörnum þá byggist Míla við að ljósleiðarvæðing héldist í hendur við útfösunina eða að búast mætti við að góðar farnetstengingar væru eða yrðu í boði. Notendum ætti því að standa til boða sambærilegar eða betri tengingar þegar koparinn yrði lagður niður.

2562. Í kjölfar ofangreindra samskipta milli FST og Mílu lokaði FST framangreindu máli þann 3. apríl 2023, enda taldi stofnunin svör og áætlanir Mílu fullnægjandi.

2563. Með tölvupósti lögfræðings Mílu til FST, dags. 19. apríl 2023, óskaði Míla eftir upplýsingum er varða niðurlagningu koparnetsins og aðkomu FST í því sambandi, sbr. 2. mgr. 60. gr. fjarskiptalaga. Fram kom að Míla hefði haldið FST upplýstri reglulega um tímaáætlunina hvað þetta varðaði, sbr. t.d. með bréfum Mílu til stofnunarinnar frá janúar 2017, 22. september 2020, þar sem sett hefði verið fram áætlun um niðurlagningu kerfisins á næstu 10 árum og svo nýlegasta bréf Mílu þessa efnis, dags. 6. mars 2023. Í síðastgreinda bréfinu hefði Míla óskað eftir upplýsingum/leiðbeiningum FST ef stofnunin teldi að Míla ætti að upplýsa um niðurlagningu koparkerfisins með öðrum hætti. Míla vildi fylgja þeirri fyrirspurn eftir og heyra hvort FST væri með eitthvað fyrirfram skilgreint tímamark á niðurlagningu kerfisins eða

tiltekin viðmið í þessu sambandi. Fjarskiptaregluverkið vísaði ekki til nákvæms fyrirvara hvað þetta varðaði heldur einungis hæfilegan fyrirvara. Því væri mjög gagnlegt að vita hvernig FST liti á stöðuna.

2564. Hinn 24. apríl 2023 svaraði FST ofangreindum tölvupósti Mílu. Fram kom að samkvæmt svarbréfi Mílu, dags. 6. mars 2023, væri gert ráð fyrir að ljósleiðaravæðing héldist í hendur við útfösun eða að endanotandi fengi fullnægjandi tengingu yfir farnet eða stæði til boða kostnaðarþátttaka við framkvæmdina. Þá ættu hlutaðeigandi viðskiptavinir að vera vel upplýstir. FST hefði ekki lesið það úr svari Mílu að óskað væri eftir frekari upplýsingum/leiðbeiningum nema ef þörf væri á betra fyrirkomulagi að mati FST. Stofnunin hefði litið svo á að svör Mílu hefðu verið fullnægjandi og málinu hefði því verið lokað þann 3. apríl 2023.

2565. Þá kom fram í svari FST að varðandi fyrirvarann þá hefði ekki verið skilgreint neitt tímamark á niðurlagningu né einhver önnur viðmið þessu tengdu. Stofnunin hefði aðeins vera að kanna hvort að tilkynning bærisk ekki örugglega til endanotenda tímanlega svo að þeir gætu gripið til ráðstafana ef þörf væri á eða jafnvel Neyðarlínan. FST og Neyðarlínan þyrftu áfram að vera vel upplýst um tímaáætlunina og breytingar á henni svo mögulega væri hægt að grípa þau heimili sem ættu ekki kost á annarri fjarskiptatengingu og féllu innan alþjónustu, sbr. 62. gr. fjarskiptalaga.

2566. Þar sem sérstakt lagaákvæði hefur nú tekið gildi varðandi það þegar fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk áformar að leggja niður eða skipta út hluta koparnets sem fellur undir kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtækið telur FST ekki þörf á að viðhalda framangreindri kvöð á Mílu tilkynningar vegna slíks á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, hvað þá á svæðum þar sem félagið telst ekki vera með slíkan styrk. Í máli því sem grein var gerð fyrir hér að ofan fékk FST fullnægjandi upplýsingar og tímaáætlun varðandi lokun á koparneti Mílu. Byggði FST m.a. á þessum upplýsingum í markaðsgreiningu þeirri sem hér er til umfjöllunar. Míla hefur ekki tilkynnt FST um breytingar á þessari tímaáætlun eða fyrirkomulagi, en áréttaði að Míla þyrfti að gera það ef tímaáætlunin myndi breytast.

8.3.2.9 Bann við afturköllun á aðgangi að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur

2567. Að lokum er til þess að líta að nýmæli eru í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga um að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur.

2568. Eins og að ofan greinir veitir FST Mílu heimild til að bjóða VULA aðgang eða aðgangssleið 1 í bitastraumi í stað heimtaugaleigu á kopar- og ljósleiðaraneti félagsins, nema í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, ef aðgangsbíðandi óskar eftir heimtaugaleigu að slíkum ríkisstyrktum netum.

2569. Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Míla, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á

viðkomandi markaði. Skal Míla því áfram veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og heimplaugsaleigu aðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2570. Komi fram rökstudd beiðni frá Mílu um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi. Viðkomandi aðgangsbeiðandi verður þá aðili að slíku stjórnsýslumáli og getur komið andmælum sínum á framfæri. Aðstæður sem geta réttlætt slíka beiðni geta t.d. falist í breytingum á kerfishögun, framtíðaruppbyggingu háhraðaneta, plássleysi í mannvirkjum, þ.m.t. rörum og lagnaleiðum, og/eða öðrum grundvallarbreytingum netkerfa eða innviða sem gera slíka afturköllun nauðsynlega.

8.3.2.10 Niðurstaða um álagningu kvaða á Mílu um aðgang á markaði 3a

2571. Með heimild í 47. og 48 gr. fjarskiptalaga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að verða við eðlilegum og sanngjörnum beiðnum um um aðgang að og notkun á mannvirkjum og staðaraðgang á kopar- og ljósleiðaranetum sínum, hvort sem um er að ræða fullan eða skiptan aðgang, og tengdri aðstöðu og þjónustu á heildsölustigi. Þær kvaðir gilda á þeim svæðum er Mílu hefur verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Hvað xDSL varðar, annað en VDSL, skal Míla verða við umsóknum fjarskiptafyrirtækja um efra tíðnisvið koparheimtauga fyrir gagnaflutning jafnvel þó að neðra tíðnisviðið sé ekki í notkun fyrir talsímabjónustu. Hvað ljósleiðaraheimtaugar varðar skal Míla m.a. veita aðgang að eftirfarandi þjónustuframboði:

- Ljósheimtaug: Einn ljósleiðaraþráður frá staðsetningu ljóstengigrindar þar sem Míla hefur síðasta ljósdeili til húskassa í staðfangi endanotenda. Þessi staðsetning er kölluð TOAL og er þar sem Míla á nægan forða til að veita P2P ljóstengingu til endanotenda.
- Ljósheimtaug á PON neti: Ljósleiðari frá endanotanda að tækjahúsi þar sem skil aðgangsnets og stofnnets eru. Því er um að ræða hefðbundna ljósheimtaug ásamt ljósdeili og bakfæðingarljóslínu.
- Bakfæðingarljóslína: Einn eða fleiri ljósleiðaraþræðir frá símsstöð/tækjahúsi í FDP, t.d. vegna VDSL2 búnaðar í götuskáp eða ljósdeila.

2572. Þó FST telji skiptan aðgang að PON ljósleiðaraheimtaugum Mílu ólíklegan á líftíma greiningarinnar, vegna tæknilegra vandkvæða við slíkt, hyggst FST samt sem áður leggja kvöð á Mílu um slíkan aðgang, komi fram málefnaleg, sanngjörn og eðlileg aðgangsbeiðni þar um. Þar sem ekki er mögulegt að veita aðgang að efnislegri heimtaug getur Míla þó kosið að veita sýndarnetsaðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang að aðgangsleið 1. Míla skal þó áfram veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum félagsins sem byggðar hafa verið með ríkisstyrkjum. Ljóslínur eru undir kvöðum á markaði 6 (nú markaður 4), en FST hefur nú hafið undirbúning að greiningu á þeim markaði og er stefnt að því að ljúka henni á árinu 2024.

2573. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Mílu skal Míla verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Míla slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2574. Kjósi Míla að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita VULA eða aðgangsleið 1 er Mílu einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

2575. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Mílu á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar, sem ekki eru fullnýttar, skal Míla verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekenda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Míla útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skal m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Míla skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Liggi eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Mílu, sem ekki er þörf á lengur, skal Míla fjarlægja þær, gegn eðlilegu gjaldi, ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki geti þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Náist ekki samkomulag getur FST ákvarðað eðlilegt endurgjald í því sambandi. Þá skal Míla, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum, svo þau geti nýst í þessum tilgangi. Náist ekki samkomulag milli Mílu og aðgangsbeiðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi, getur FST skorið úr um eðlilega gjaldtöku.

2576. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða tilteknum svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2577. Eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Mílu í hendur skal netrekandi sem áhuga hefur 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 er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Míla skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðarabráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Míla veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Míla afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Mílu óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2578. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Mílu á innviðum sínum eða hefta ljósleiðaraupbyggingu Mílu. Hafi Míla tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 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 FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeyðenda, metið hvort útbreiðsluáform Mílu séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Mílu til framkvæmda.

2579. FST getur skorið úr um það hvort beiðni netrekanda um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu telst sanngjörn og eðlileg beiðni ef ágreiningur rís um það milli Mílu og viðkomandi netrekanda.

2580. Einnig viðheldur FST skyldu á Mílu að bjóða samhýsingu/samnýtingu að aðstöðu sem tengist þjónustu sem veitt er yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Sanngjörn beiðni um samhýsingu/samnýtingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði eða annarri aðstöðu Mílu, en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun eða nýbyggingu húsnæðis. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Míla koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Mílu varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Mílu. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur FST ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginum.

2581. Míla skal heimila öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net). Míla skal veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar geti nýst fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í rekstrarstuðningi, gagnagrunni til að afla upplýsinga áður en pantað er, afhendingu, pöntunum, viðhaldi, bilanaafgreiðslu og reikningagerð. Míla skal ennfremur útvega leigutökum aðgang að rafmagni í tækjarýmum ef mögulegt er.

2582. Míla skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Mílu er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Míla leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti tekið í notkun síðar.

2583. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Mílu verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda

upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirbyggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2584. Míla skal koma á fót skjalfestu verklagi sem viðhafa skal þegar félaginu berst ósk um þátttöku í framkvæmd. Míla skal bregðast við öllum slíkum beiðnum og veita ítarlegri upplýsingar um framkvæmdirnar við fyrsta tækifæri, svo sem um nákvæmari framkvæmdartíma, áætlaðan kostnað við framkvæmdina, um frekari upplýsingar um nýtingu á aðstöðu fyrirtækisins o.fl. Þá skal Míla semja í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgengi skv. c. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2585. Í ákvörðun FST nr. 5/2021, og áður í ákvörðun PFS nr. 21/2014, kom fram að þær kvaðir sem 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. Þar sem sérstakt lagaákvæði hefur nú tekið gildi varðandi það þegar fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk áformar að leggja niður eða skipta út hluta koparnets sem fellur undir kvaðir sem lagðar hafa verið á fyrirtækið telur FST ekki þörf á að viðhalda framangreindri kvöð á Mílu tilkynningar vegna slíks á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, hvað þá á svæðum þar sem félagið telst ekki vera með slíkan styrk.

2586. Að lokum er litið til nýmæla þeirra er koma fram í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga um að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur. FST telur nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Míla því áfram veita aðgang að rorum og lagnaleiðum, hýsingu og heimtaugaleiguaðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2587. Komi fram rökstudd beiðni frá Mílu um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi.

8.3.3 Kvöð um jafnræði á Mílu á markaði 3a

8.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2588. Samkvæmt 50 gr. fjarskiptalaga getur FST lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir um jafnræði skulu einkum tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum

við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu skilyrðum og af sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja sinna eða samstarfsaðila. Kvaðir um jafnræði geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Ákvæði 50. gr. er samsvarandi ákvæði 30. gr. eldri laga en þó nokkuð ítarlegra. Í frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum er þó tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess.⁶⁰

2589. Nánar er fjallað um útfærslu jafnræðiskvaðar í 36. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í ákvæðinu kemur fram að kvaðir um jafnræði geti falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Nefnist þetta aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - Eol).

2590. Enn fremur kemur fram að líklegt sé að slík ströng jafnræðiskvöð hafi í för með sér hærri kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki en mildari jafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output - EoO). Við álagningu kvaðarinnar ber FST að vega þennan aukna kostnað gagnvart öflugri samkeppni sem aðfangajafnræðiskvöð getur leitt af sér og sérstaklega líta til þess hvort þörf er á henni í þeim tilvikum sem ekki eru lagðar beinar kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um eftirlit með gjaldskrá. Sérstaklega gæti slík kvöð verið réttlæt看anleg, í samræmi við meðalhóf og skilað miklum ávinningi þegar um er að ræða ný fjarskiptanet eða slík net sem til stendur að byggja, fremur en ef uppfæra þarf eldri net eða kerfi, sem kunna jafnvel að vera á útleið, til að samhfæfa þau þessari ströngu jafnræðiskvöð. Álagning slíkrar strangrar jafnræðiskvaðar á net eða kerfi lítilla fjarskiptafyrirtækja getur verið umfram meðalhóf og því ekki réttlæt看anleg.

2591. Jafnræðiskvöð getur einnig falist í efnahagslegu hermiprófi, sem getur þá komið í stað kvaðar um eftirlit með gjaldskrá, sbr. 52. gr. fjarskiptalaga, en sú kvöð krefst þess að viðkomandi aðili sem er með umtalsverðan markaðsstyrk sé lóðrétt samþætt fyrirtæki sem starfar bæði á heildsölu- og smásölustigi.

2592. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Kvöðinni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsölupjónustu til tengdra aðila en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur þó ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

2593. Í síðustu markaðsgreiningu FST í máli nr. 5/2021 var þungamiðja jafnræðiskvaðarinnar að tryggja að lóðrétt samþætting Mílu og Símans myndi ekki verða til þess að viðskiptavinum Mílu yrði mismunað. Í markaðsgreiningu þessari hefur FST komist að þeirri niðurstöðu að þrátt fyrir sölu Mílu til Ardian, og þar með slit á eignar- og stjórnunartengslum milli félaganna, megi

⁶⁰ Alþingistíðindi, 152. löggjafarþing, þingskjal 666 – 461. mál, um 50. gr.

enn greina einkenni lóðréttar samþættingar á milli félaganna, í hið minnsta séu áfram sterk viðskiptaleg tengsl á milli félaganna. Hins vegar geta slík tengsl ekki talist jafn skaðleg fyrir samkeppni og í tilvikum lóðrétt samþættra fyrirtækja.

2594. Þar sem umtalsverður markaðsstyrkur á markaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) getur leitt til þess að fyrirtæki mismuni aðilum sem þurfa á þjónustunni að halda, ef ekki er lögð á kvöð um jafnræði, telur FST því rétt að viðhalda kvöð um jafnræði til þess að tryggja jafnan aðgang viðskiptavina Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

2595. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður staðaraðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2596. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2597. Í kafla 7.6.2.2 hér að framan var fjallað um þær kvaðir sem hvíla á Mílu samkvæmt sátt SE og Mílu, dags. 15. september 2022. Ákvæði 5. gr. sáttarinnar kveður á um jafnan aðgang fjarskiptafélaga að netum, fjarskiptavirkjum, aðstöðu og heildsölupjónustu Mílu. Í fyrrnefndum kafla er komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði sáttarinnar taki ekki á greindum samkeppnisvandamálum samkvæmt markaðgreiningu þessari m.a. vegna þess að FST er sérstaklega falin heimild í lögum til þess að leggja umræddar kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í kjölfar ítarlegrar greiningar á samkeppnisaðstæðum. Kvaðir eru því ekki lagðar á fjarskiptafyrirtæki af hálfu FST, nema farið hafi fram mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og viðkomandi fyrirtæki hafi verið útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á þeim markaði, að tiltekin samkeppnisvandamál hafi verið greind og málefnaleg sjónarmið mæla með íhlutun til að freista þess að leysa þau vandamál. Þá eru jafnræðiskvöð sú sem FST hyggst leggja á Mílu á þeim svæðum þar sem fyrirtækið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk ítarlegri, sértækari og ekki útfærðar með sama móti og þau skilyrði sem sett voru í tengslum við samruna Mílu og Ardian var, enda um eðlisólík mál að ræða.

2598. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2599. FST viðheldur þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar-eða ljósleiðaranet á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu. Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu, hýsingu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

8.3.3.2 Aðfangajafnræði

2600. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Míla veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST hyggst viðhalda á Mílu svokallaðri aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO) og auk þess hefur þessi kvöð gilt gagnvart Mílu síðan 2014 og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna áfram eftir henni.

2601. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Míla sé skuldbundin til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatil kynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Mílu sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

8.3.3.3 Jafn aðgangur að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími

2602. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum, þ.m.t. aðgang að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og auglýsingar um ljósleiðaraútbreiðslu, skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum með sama hætti og á sama tíma. FST telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásölupjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og forgangskaupendur eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Mílu. FST hyggst því viðhalda þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en sex mánuðir.

Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi útbreiðslu ljósleiðaraheimtauga. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

8.3.3.4 Gæðaviðmiðunarsamningar og gæðatrygging

2603. FST gerir kröfu um að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendurstaðaraðgangssþá sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem FST hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að staðaraðgangi og aðgangi að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Þá skulu þeir m.a. kveða á um það hvernig forðast skuli gagnkvæmar merkjatrufnanir (e. Mutual interference of signals) á milli aðila á heimtaugum Mílu. Ennfremur skulu þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflutning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Aðilar geta leitað til FST við gerð slíkra samninga og getur FST skorið úr um álitamál í tengslum við gerð þeirra. Gæðaviðmiðunarsamningar geta verið mismunandi á milli aðila, allt eftir óskum viðsemjenda Mílu. Míla skal þó gæta að jafnræðiskvöðinni við gerð slíkra samninga.

2604. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal gæðatryggingin ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að staðaraðgangi og aðgangi að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tilteknar sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Er þá kveðið á um það að tiltekin fjárhæð sé greidd fyrir hvern dag sem t.d. afhending eða viðgerð fer umfram þann tíma sem gæðatrygging kveður á um. Slík sektarákvæði skulu vera hlutlæg, einföld og afdráttarlaus þannig að aðilar eiga ekki að þurfa að leita til FST eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. Míla skal tryggja að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki verði upplýst um efni gæðatryggingarinnar.

8.3.3.5 Mæling lykil frammistöðubátta (KPI's) og birting niðurstaðna

2605. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að viðhalda á félaginu um gerð gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Fjallað er um nauðsyn þess að birta slíkar upplýsingar í skjali BEREC um viðeigandi kvaðir á viðkomandi markaði frá desember 2012⁶¹ og riti ERG um kvaðir.⁶² Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuflutningur og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá saman við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu, t.d. forgangskaupandi, fá og hins vegar við meðaltal geirans. Þannig eiga viðsemjendur Mílu að getað áttað sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Birting niðurstaðna á mælingum lykil frammistöðubátta mun, eins og að ofan greinir, hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort að jafnræðiskvöð er virt, sérstaklega með tilliti til þeirra þátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og

⁶¹ BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 128.

⁶² Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework

hvort Míla hafi uppfyllt skyldu sína til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

2606. Að lágmarki skal Míla birta eftirfarandi lykil frammistöðupætti sem hluta af lykil frammistöðumati.

- Afgreiðsla pantana.
 - a. Fjöldi pantana sem afgreiddar eru.
 - b. Hlutfall pantana sem er hafnað eftir að hafa verið samþykkt í pantanakerfi.
- Afhending vöru/þjónustu.
 - a. Meðaltals afhendingartími.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.
- Bilanþjónusta.
 - a. Hlutfall bilana í búnaði á ábyrgð fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, mælt í línunum fyrir hvert ár.
 - b. Meðaltals tímalengd viðgerðar á bilun.
 - c. Hlutfall af viðgerðum bilunum við eða fyrir tímamörk.
- Þjónustuf lutninga.
 - a. Meðaltalstími vegna flutninga úr einni heildsöluþjónustu í aðra.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.

2607. FST skal hafa eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðupætti fyrir innri viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. FST telur að birting lykil frammistöðupátta sé viðeigandi sem leið til að fylgjast með að jafnræðiskvöðinni og skyldu Mílu til að gera gæðaviðmiðunarsamninga sé fylgt eftir. Af þeirri ástæðu, og á grunni lágmarksviðmiða í skýrslum BEREC, hyggst FST viðhalda þeim kvöðum Mílu að taka saman og birta á heimasíðu félagsins tölur yfir lykil frammistöðupætti mánaðarlega.

2608. FST gerir sér grein fyrir því að viðkomandi kvöð um söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu. Hins vegar telur FST að mæling þessara þátta sé mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu nauðsynleg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Auk þess gildir þessi kvöð nú þegar á Mílu og hefur gert um árábil. Nú gildir hún hins vegar aðeins á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

8.3.3.6 Niðurstaða um jafnræðiskvöð á Mílu á markaði 3a

2609. Með heimild í 50. gr. fjarskiptalaga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála, þ.m.t. verða. Þá skulu gæði aðgangs sem veittur er jafn til allra viðskiptavina Mílu. Kvöðin skal ennfremur gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og auglýsingar um ljósleiðaraútbreiðslu. Sú jafnræðiskvöð sem FST viðheldur á Mílu er aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input – Eol), en þá er félagið skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/kerfi, afgreiða þjónustu innan sömu tímamarka og birta sömu upplýsingar um þjónustuna til allra viðskiptavina. Míla skal því veita öllum aðilum aðgang að þeim kerfum sem nýtt eru innan félagsins og nauðsynleg eru í tengslum við staðaraðgang og aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2610. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum til jafns. Meðal annars skal upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki sé hún þekkt, þ.e. fjarlægð viðkomandi endanotanda frá næsta tengipunkti. Sé heimtaug mæld af einhverjum sökum skal uppfæra birt gögn með niðurstöðum þeirra mælinga.

2611. Þá hyggst FST viðhalda þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og aðgangspjónustu Mílu með sama fyrirvara og skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en 6 mánuðir.

2612. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2613. FST viðheldur þeirri skyldu á Mílu að gera gæðaviðmiðunarsamning (e. Service Level Agreement – SLAs) við alla kaupendur staðaraðgangs. Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að jafnræði varðandi staðaraðgang og aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengi, þjónustuflutning og viðgerðir.

2614. Þá viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLGs) og gefa út yfirlýsingu um gæðatryggingu fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu. Skal slík gæðatrygging ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að jafnræði varðandi staðaraðgang og aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, þ.m.t. pantanir, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tiltekna sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Míla skal upplýsa áhugasöm fjarskiptafyrirtæki um efni gæðatryggingarinnar.

2615. Ennfremur viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að félagið safni saman og birti reglulega tiltekna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPIs), þ.m.t. bætti er varða afgreiðslu pantana, afhendingu þjónustu, bilanapjónustu og þjónustuflutning, fyrir innri

viðskipti annars vegar og ytri viðskipti hins vegar. Míla skal birta umræddar upplýsingar mánaðarlega.

2616. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. 42. gr. fjarskiptalaga.

2617. Að mati FST er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi fyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk óþarflega mikinn kostnað eða óhagræði miðað við þann ábata sem kvöðin hefur í för með sér fyrir samkeppni. FST telur því nauðsynlegt að styrkja samkeppni á markaði fyrir staðaraðgang, þ.m.t. varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, og á frálíggjandi mörkuðum með því að leggja á kvaðir um jafnræði sem taka a.m.k. til ofangreindra atriða.

8.3.4 Kvöð um eftirlit með gjaldskrá

8.3.4.1 Almennt um kvöð um eftirlit með gjaldskrá

2618. Í 1. mgr. 52. gr. laga um fjarskipti nr. 70/2022, sbr. 1. mgr. 38. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, segir að þegar markaðsgreining gefi til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk geti viðhaldið óhóflega háum gjöldum eða geti beitt verðþrýstingi endanotendum til tjóns geti FST lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki varðandi endurheimt kostnaðar og eftirlit með gjaldskrá, svo sem kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.

2619. Í 2. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, segir að við ákvarðanir samkvæmt ákvæði þessu skuli taka tillit til þarfarinnar á því að stuðla að samkeppni og þeim langtímahagsmunum endanotenda sem tengjast útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, sér í lagi afkastamikilla háhraðaneta. Taka skuli tillit til og hvetja til fjárfestinga. Gera skuli ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skuli taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2620. Í 4. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga segir að aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðarfræði við verðlagningu skulu stuðla að útbreiðslu nýrra og öflugri neta, skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Í þessu tilliti er heimilt að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Í 2. mgr. 38. gr. ofangreindrar reglugerðar eru ákvæði 2. og 4. mgr. 52. gr. fjarskiptalaga nánar útfærð, en þar segir:

„Við ákvarðanir samkvæmt ákvæði þessu, skal velja aðferð við endurheimt kostnaðar eða aðferðarfræði við verðlagningu sem best hentar aðstæðum hverju sinni, og skal taka tillit til þarfarinnar á því að stuðla að hagkvæmni, virkri samkeppni og þeim langtímahagsmunum endanotenda sem felast í útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, sér í lagi afkastamikilla háhraðaneta. Taka skal tillit til og hvetja til fjárfestinga. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Gera skal ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum, að meðtöldum viðeigandi launa- og

byggingarkostnaði og að teknu tillit til áhættu. Þegar nauðsyn krefur skal leiðrétta verðmæti bundins fjár í fjárfestingu til að endurspegla núverandi mat á eignum og hagkvæmni rekstrar. Sérstaklega getur verið áhætta í tengslum við ný aðgangsnét, sem styðja við vörur sem óviss eftirspurn er eftir þegar lagt er í fjárfestingu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði, til hagsbóta fyrir alla rekstraraðila sem leitast við að koma upp nýjum og endurbættum fjarskiptanetum.

2621. Í 5. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. 4. mgr. 38. gr. framangreindrar reglugerðar, segir að sönnunarbyrði fyrir því að gjöld byggist á raunverulegum kostnaði, þ.m.t. sanngjörnum hagnaðarhlut af fjárfestingu, hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. FST geti krafist fyrirtæki um fullan rökstuðning fyrir verði sínu og krafist þess að verðið sé leiðrétt þegar það á við. Stofnunin geti jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST geti við útreikninga á kostnaði tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu sem telst rekin af hagkvæmni og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum fjarskiptafyrirtækisins.

2622. Í 6. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. 5. mgr. 38. gr. ofangreindrar reglugerðar, segir að ef kvöð feli í sér gerð kostnaðarbókhaldskerfis skuli tryggja opinn aðgang að lýsingu á kostnaðarbókhaldskerfinu þar sem fram koma a.m.k. helstu flokkar kostnaðar og reglur sem notaðar eru við skiptingu kostnaðar. Óháður þar til bær aðili skuli sannreyna að farið sé að reglum um kostnaðarbókhaldskerfið og árlega skuli birta yfirlýsingu um hvort farið sé eftir reglunum.

2623. Í 3. mgr. ofangreindrar 52. gr. fjarskiptalaga, sbr. 3. mgr. 38. gr. ofangreindrar reglugerðar, segir að taka skuli til athugunar hvort hægt sé að sleppa kvöðum samkvæmt ákvæði þessu ef samkeppnisþrýstingur sé þegar til staðar varðandi smásöluverð og kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað og aðgang, sér í lagi hvers kyns efnahagslegt hermipróf sem beitt er skv. 50. gr. fjarskiptalaga, tryggi skilvirkan aðgang án mismununar.

2624. Á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk getur Míla haft möguleika og hvata til að krefjast of hárra verða. Þetta á sérstaklega við á þeim mörkuðum þar sem lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptaþjónustu frá öðrum netrekendum.

8.3.4.2 Val á aðferðum við ákvörðun heildsöluverðs

2625. Í 59. gr. fjarskiptalaga, sem fjallar um hrein heildsölufyrirtæki, er tilgreint að ef FST komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli þau skilyrði sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. geti stofnunin einungis lagt á kvöð um aðgang, sbr. 48. gr. fjarskiptalaga og kvöð um jafnræði, sbr. 50. gr. fjarskiptalaga, sem og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

2626. Eins og kemur fram hér að framan í kafla 7.3.2 telur FST að Míla uppfylli ekki skilyrði ofangreindrar 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki, þó að fyrirtækið hafi verið selt frá Símanum. Hins vegar hefur orðið breyting á eðli fyrirtækisins þegar það er ekki lengur hluti af Símasamstæðunni.

2627. Ýmsar aðferðir koma til greina við eftirlit og ákvörðun um aðgangsverð. Samkvæmt 52. gr. fjarskiptalaga getur FST krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. Eins og áður segir getur FST tekið mið af rekstri sambærilegrar þjónustu þar sem hagkvæmni er gætt, tekið mið af gjaldskrá á sambærilegum samkeppnismörkuðum og notað kostnaðargreiningaraðferðir sem eru óháðar aðferðum viðkomandi fjarskiptafyrirtækis. Við val á aðferð telur FST rétt að leggja áherslu á að aðferðin gefi kost á niðurstöðu sem er eðlileg og sanngjörn á báða bóga og verðlagningu sem er ekki langt umfram raunverulegan kostnað, en tryggi jafnframt eðlilegan arð af fjárfestingum.

2628. Helstu aðferðir sem beitt er við ákvörðun heildsöluverða eru eftirfarandi:

- *Kostnaðarviðmiðun (e. Cost orientation)*
Verð þjónustu er grundvallað á sögulegum kostnaði viðkomandi fyrirtækis (HCA)⁶³ eða metnum kostnaði hagkvæms netrekanda á viðkomandi markaði. Aðallega hefur verið stuðst við tvær aðferðir við kostnaðargreiningar á fjarskiptamarkaði, þ.e. að byggja á gögnum úr bókhaldi viðkomandi fyrirtækis þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC)⁶⁴ eða á greiningu langtíma viðbótarkostnaðar (LRIC)⁶⁵ á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu fjarskiptaneti (bottom-up líkan)⁶⁶.
- *Verðsamanburður (e. Benchmark)*
Borin eru saman verð á sambærilegum samkeppnismörkuðum og fundið út verð í samræmi við þann samanburð. Verð er miðað við ákveðið úrtak úr samanburðarhópnum.
- *Smásöluverð mínus (e. Retail minus)*
Með smásölu mínus aðferðinni er fundið út heildsöluverð með því að draga ákveðið hlutfall frá smásöluverði. Mismunurinn sem dregst frá smásöluverði er vegna þess kostnaðar sem að öðrum kosti hefði fallið á fyrirtækið á smásölustigi.
- *Verðþak (e. Price cap)*
Eftirlitsstofnun ákvarðar verðþak fyrir ákveðna þjónustu sem gildir yfir ákveðinn tíma. Verðþakið getur tekið breytingum með vísitölu og hugsanlegri hagræðingarkröfu. Verðþakið getur verið ákvarðað í upphafi út frá kostnaði samkvæmt útreikningum í kostnaðarlíkani eða á annan hátt.
- *Réttlát og sanngjörn verðlagning (e. Fair and reasonable pricing)*
Verðkvöð þar sem fyrirtæki með markaðsráðandi stöðu ákvarðar sjálft verð fyrir sína þjónustu með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu, eftir kvörtun frá markaðsaðila, að verðlagningin getur ekki talist réttlát og sanngjörn er FST heimilt að ákvarða verð fyrir þjónustuna.

⁶³ Historical Cost Accounting.

⁶⁴ Allur kostnaður heimfærður á viðkomandi starfsemi og þjónustu (e. Fully Allocated Costs; FAC).

⁶⁵ Langtíma viðbótarkostnaður (e. Long-run incremental cost: LRIC), þ.e. kostnaður sem bætist við eða sparast við það að tiltekin þjónusta eða starfsemi bætist við eða leggst af á þeim forsendum að allur kostnaður er breytilegur.

⁶⁶ Talað er um „bottom-up“ LRIC líkan (BU-LRIC) þegar um er að ræða kostnaðarlíkan til útreiknings á verði þjónustu á grundvelli þess kostnaðar sem verður til í hagkvæmt reknu fjarskiptaneti á viðkomandi fjarskiptamarkaði.

2629. Auk þessara aðferða, sem tilgreindar eru hér að ofan, eru til staðar aðferðir til að tryggja að markaðsráðandi aðili geti ekki beitt verðþrýstingi endanotendum til tjóns. Þeim aðferðum er hægt að beita þegar um er að ræða lóðrétt samþætt fyrirtæki. Þar sem Míla er ekki lengur hluti af Símasamstæðunni telur FST ekki mikil hættu á að Míla geti beitt verðþrýstingi.

2630. Við val aðferðar sem best er að beita við ákvörðun aðgangsverða er mikilvægt að hafa í huga annars vegar hvaða aðferð er skilvirk og ekki of íþyngjandi fyrir viðkomandi fyrirtæki og FST og hins vegar að skapa ásættanleg skilyrði fyrir fyrirtæki sem koma til með að óska eftir heildsöluaðgangi á viðkomandi markaði. Jafnframt þarf að tryggja að keppinautar Mílu sem starfa á viðkomandi markaði og fráliggjandi heildsölumarkaði 3b geti átt í samkeppni við Mílu í eðlilegu samkeppnisumhverfi.

2631. Telja má að kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá sé íþyngjandi skylda sem eingöngu skuli leggja á ef aðrar aðferðir duga ekki. Við kostnaðargreiningu er fundið út verð byggt á kostnaðarupplýsingum sem fengnar eru með kostnaðarlíkani og/eða –bókhaldi. Að skipta kostnaði niður á ákveðinn rekstur og þjónustu er flókið og erfitt verkefni sem leysa má á ólíkan hátt. FST getur stuðst við BU-LRIC aðferðina við kostnaðargreiningu í samræmi við reglugerð nr. 555/2023 um bókhald og kostnaðargreiningu í rekstri fjarskiptafyrirtækja, en hún er viðurkennd aðferð, m.a. af framkvæmdastjórn ESB og ESA. Aðferðin tryggir gagnsæi og eftirlitsaðili er ekki háður upplýsingum úr bókhaldi viðkomandi fjarskiptafyrirtækis.

8.3.4.3 Eftirlit með gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að heimtaugum á markaði 3a

2632. Ljóst er að töluverð breyting hefur verið á eðli Mílu frá síðustu markaðsgreiningu, enda myndar félagið ekki lengur samstæðu með Símanum. Því hefur verið slitið á eignar- og stjórnunartengsl á milli félaganna. Hins vegar hefur verið fjallað um það hér að framan að þrátt fyrir þetta, telji FST verulegra einkenna lóðréttar samþættingar ennþá gæta á milli félaganna sem teljast verður til samkeppnisvandamála á viðkomandi mörkuðum 3a og 3b. Hagsmunir félaganna virðast bundnir þéttum böndum með langtímasamningi milli félaganna þrátt fyrir að slitið hafi verið á eignar- og stjórnunartengslin. Síminn virðist vera mjög háður Mílu og getur í raun og veru ekki tengst netum annarra en Mílu án þess að Míla sé þar milliliður, [...].

2633. Í ljósi ofangreinds telur FST rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3a en nú hvíla á félaginu og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir heimtaugar skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í köflum 8.3.4.4 og 8.3.4.5 hér að neðan telur FST þó nauðsynlegt og réttlætanlegt að leggja kvaðir um kostnaðartengd verð á aðgang að aðstöðuleigu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk og að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á.

2634. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögnum eða í greinargerðinni með lögnum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum.

2635. Hugtakið réttlát og sanngjörn verðlagning (e. fair and reasonable pricing) hefur verið notuð í samkeppnisrétti og öðrum lagatexta sem tengjast fjarskiptamarkaði og má þar nefna lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta⁶⁷ sem fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014.

2636. Réttlát og sanngjörn verðlagning er víðtækt hugtak og ber að túlka það í samræmi við fjarskiptalög og meginreglur samkeppnisréttar. FST mun því taka tillit til almennra sjónarmiða og markmiða fjarskiptalaga, sem og meginreglum samkeppnisréttar, við ákvörðun á því hvort að verðskrá Mílu teljist réttlát og sanngjörn.

2637. Eins og fram kom hér að framan skulu aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðafræði við verðlagningu stuðla að skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við ákvörðun á verði skal gera ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2638. Núgildandi gjaldskrárkvaðir sem FST hefur beitt fela í sér að FST þarf að samþykkja allar verðskrárbreytingar hjá Mílu að undangenginni kostnaðargreiningu. FST metur það svo að þar sem þessi kvöð um eftirlit með gjaldsskrá á að kveða á um meira frelsi fyrir markaðsráðandi aðila að framkvæmdin verði þannig að ekki verði sett það skilyrði að FST þurfi að samþykkja verðskrá Mílu áður en hún tekur gildi heldur mun FST taka slíkt til skoðunar ef ástæða þykir til, t.d. ef kvörtun berst um meinta háa verðlagningu.

2639. Því mun Mílu verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn, sbr. þó það sem áður segir varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu á öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á og aðgang að rörum og lagnaleiðum í 23 af þeim 26 sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á. Þá mun FST ekki, eins og að ofan greinir, grípa inn í verðlagningu Mílu nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2640. Við ákvörðun á því hvort að verð Mílu séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til fyrrgreindra sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals

⁶⁷ Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga segir: „Að fenginni skriflegri beiðni er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, enda séu skilmálar, þ.m.t. verð, sanngjarnir og eðlilegir.“

mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.

3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

2641. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2642. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Míla heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Mílu að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Míla skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. Í þeim tilfellum þar sem Míla hefur eignast fjarskiptanet með því að kaupa það eða þar sem ríkisstyrkur hefur verið notaður við uppbyggingu netsins skal Míla leggja fram kaupsamning þar sem fram kemur kaupverð og/eða upplýsingar um veittan opinberan stuðning. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Mílu séu aðgreindar eftir sveitarfélagi og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald.

2643. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Míla tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

8.3.4.4 Eftirlit með gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að aðstöðuleigu á svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk

2644. Þrátt fyrir niðurstöðu þá sem fram kom í kafla 8.2.4.3 hér að ofan telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og aðgang að tengdri aðstöðu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í kafla 7.5.2 eru eða geta ýmis samkeppnisvandamál tengst slíkri aðstöðu og því mikilvægt að mati FST að árangursríkar kvaðir hvíli á Mílu hvað slíka aðstöðu varðar, enda er Míla stærsti og öflugasti aðilinn á íslenskum fjarskiptamarkaði hvað slíkar aðstöðu varðar, auk þess sem slík aðstaða á viðunandi kjörum getur skipt lykilmáli, eftir atvikum ásamt aðgangi að rorum og lagnaleiðum, fyrir útbreiðslu ljósleiðara þar sem hann er ekki þegar til staðar eða í litlu magni og eftir atvikum til að stuðla að innviðasamkeppni.

2645. Rétt er að taka fram í þessu sambandi að FST er ekki að fella niður kvaðir sem lagðar voru á Mílu með ákvörðun PFS nr. 21/2015, dags. 12. ágúst 2015, um útnefningu fyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir stofnlínuhluta leigulína (markaður 14/2004) og ákvörðun PFS nr. 8/2014, dags. 6. maí 2014, um útnefningu fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk og álagningu kvaða á heildsölumarkaði fyrir lúkningsarhluta leigulína, hvað varðar aðgang að aðstöðuleigu Mílu á þeim markaði.

2646. Í ljósi ofangreinds skal gjaldskrá fyrir aðstöðuleigu Mílu, s.s. í símstöðvum og tækjarymum, og tengda þjónustu vera kostnaðarviðmiðuð.

2647. FST er heimilt við útreikninga á kostnaði að taka tillit til sambærilegrar þjónustu sem telst rekin á hagkvæman hátt. Jafnframt er FST heimilt að gera verðsamanburð á niðurstöðu kostnaðargreiningarinnar við gjaldskrár á sambærilegum samkeppnismörkuðum eins og á EES-svæðinu.

2648. Kostnaðargreining Mílu fyrir aðstöðuleigu skal byggja á eftirfarandi meginreglum:

- Kostnaðargreiningin skal ná yfir aðstöðuleigu í húsum og möstrum Mílu.
- Leiða skal fram verð fyrir aðgang að húsnæði og möstrum. Míla skal skipta fjárfestingum í húsnæði og möstrum í flokka eftir því hvort um er að ræða fjárfestingar sem tilheyra þéttbýli, dreifbýli eða eru utan byggðar.
- Gjaldskrá Mílu skal auk framangreinds innihalda að lágmarki verð fyrir mismunandi leigugeiningar og ná yfir allar hýsingarþjónustur sem veittar eru í dag til eigin þjónustudeilda, eða annarra tengdra aðila eða samstarfsaðila, svo og til annarra fjarskiptafélaga. Leigu í möstrum skal skipt í flokka og hver flokkur skal miðast við ákveðna stærð í fermetrum og staðsetningu í mastri.
- Kostnaðargrunnur (e. Cost base) skal vera sögulegur kostnaður (HCA) Mílu sem byggir á síðast liðnu fjárhagsári hverju sinni.
- Aðferðarfræði (e. Methodology) skal byggjast á því að allur kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC).
- Heimfærsla kostnaðar byggir á bókhaldslegum aðskilnaði á hýsingarþjónustu, eignabókhaldi Mílu og kostnaði úr bókhaldskerfi félagsins þar sem rekstrarkostnaður er skráður á bókhaldslykla. Við mat fjárfestingar skal byggja á bókfærðu virði rekstrarfjármuna í eignabókhaldi Mílu, þar sem stofnverð fjárfestinga er framreiknað til verðlags þess árs sem verið er að greina hverju sinni.
- Fanga skal rekstrarkostnað (OPEX) hýsingarþjónustunnar, þ.m.t. hlutdeild í óbeinum kostnaði, s.s. stjórnun og upplýsingatækni, í samræmi við bókhaldslegan aðskilnað.
- Mat á líftíma rekstrarfjármuna skal endurspegla nýtingarvirði eigna. Miða skal við að timburhús sé með 30 ára líftíma, steinhús með 50 ára líftíma, húsvöktunarkerfi með 6,67 ára líftíma, loftræsting með 15 ára líftíma, kælitæki með 10 ára líftíma og díselvélar með 13-25 ára líftíma.
- Beita skal árgreiðsluaðferð til að reikna árlegan kostnað vegna rekstrarfjármuna.
- Kostnaður af heildarfjölda hýsinga í húsum og möstrum skal reiknaður.
- Miða skal við raun ávöxtunarkröfu sem byggist á vagnu meðaltali fjármagnskostnaðar (WACC real)⁶⁸ af fjármagni sem bundið er í eignum sem notaðar eru í sambandi við framboð þjónustu, þar sem áhættuálag endurspeglar áhættu sem tengist starfsemi á viðkomandi markaði.

⁶⁸ PFS mun taka mið af leiðbeiningum ESB (The WACC Notice) varðandi útreikninga á WACC.

- Meðaltals einingarkostnaður einstakra hýsingareininga í aðstöðuleigu skal reiknaður sem meðaltalskostnaður fyrir einstök svæði á grundvelli heimfærðs rekstrar- og fjárfestingarkostnaðar að teknu tilliti til mismunandi þjónustna, fjölda leigðra eininga og stærð þeirra. Heimilt er að nota ígildi til að ákvarða einingarkostnað.

2649. Þá skal Míla veita aðgang að rafmagni þar sem það er framkvæmanlegt, sbr. kafli 8.3.2.6 hér að framan. Verðlagning þessa aðgangs skal vera kostnaðarviðmiðuð þar sem kostnaður er heimfærður á viðkomandi þjónustu (FAC). Vísast til ákvörðunar FST nr. 9/2022 í þessu sambandi. Við málsmeðferð þess máls var kostnaðarlíkan ákvarðað sem byggði á endurstofnverði búnaðar en rekstrarkostnaður byggir m.a. á kostnaði við kaup Mílu á rafmagni frá veitufyrirtækjum. Við hækkun á gjaldskrá veitufyrirtækja er Mílu heimilt að hækka verðskrá sína samkvæmt því kostnaðarlíkani sem samþykkt var með ákvörðuninni.

8.3.4.5 Eftirlit með gjaldskrá Mílu fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum í 23 af 26 sveitarfélögum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk

2650. Þrátt fyrir niðurstöðu þá sem fram kom í kafla 8.3.4.3 hér að ofan telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Það eru öll þau sveitarfélög sem talin eru upp í kafla 8.1 hér að ofan að frátöldum sveitarfélögum Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra. Í þessum 3 sveitarfélögum mun kvöð um réttlát og sanngjörn verð gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum.

2651. Ástæðan fyrir því að vægari kvöð er lögð á Mílu vegna aðgangs að rörum og lagnaleiðum í ofangreindum 3 sveitarfélögum er sú að þar er samhliða útbreiðsla fastaneta mun hærrí en í hinum 23 sveitarfélögum, eða á milli 40-60%. Því er þörfin fyrir slíka meira íþyngjandi gjaldskrárkvöð ekki eins aðkallandi í þeim sveitarfélögum. Þó skal minnt á að aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu hvað slíkan aðgang varðar gildir þó í þessum sveitarfélögum hvað aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu varðar.

2652. Í máli Tékklands frá 2018⁶⁹ gerði framkvæmdastjórn ESB m.a. athugasemdir við þau áform tékknesku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (CTÚ) að leggja ekki kvöð um kostnaðarviðmiðuð verð á aðgang að rörum og lagnaleiðum CETIN, sem talið var með umtalsverðan markaðsstyrk á mörkuðum 3a og 3b þar í landi. CTÚ hélt því fram að slíkt væri umfram meðalhóf og ekki réttlætanlegt eftir lögfestingu tilskipunar 2014/61/EU (BCRD) þar í landi, sem kveður á um réttláta og sanngjarna verðlagningu fyrir raunlæga innviði á borð við rör og lagnaleiðir. Taldi framkvæmdastjórnin mikilvægt að kvöð um kostnaðarviðmiðuð verð giltu áfram fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum CETIN, þrátt fyrir þá lágmarkssamræmingu sem fram kom í framangreindri BCRD tilskipun um réttláta og sanngjarna verðlagningu. Þrátt fyrir ofangreindar athugasemdir beitti framkvæmdastjórnin þó ekki neitunarvaldi sínu en krafðist þess að CTÚ myndi fylgjast vel með framkvæmd BCRD tilskipunarinnar. Yrði það niðurstaðan að ekki væri hægt að tryggja aðgang að rörum og lagnaleiðum CETIN með viðeigandi, tímanlegum og skilvirkum hætti með því að beita verðkvöð tilskipunarinnar bæri

⁶⁹ Sjá álit framkvæmdastjórnar ESB, dags. 27. apríl 2018, C(2018) 2733 final, Cases CZ/2018/2067-2069.

CTÚ að leggja kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á félagið, jafnvel áður en áætluðum gildistíma greiningarinnar lyki.⁷⁰

2653. Að mati FST sýnir ofangreint álit framkvæmdastjórnar ESB í máli Tékklands fram á að mikilvægt sé að kveða á um eftirlit með gjaldskrá vegna aðgangs að slíkum innviðum til að stuðla að aukinni ljósleiðaraútbreiðslu og eftir atvikum innviðasamkeppni, sérstaklega þar sem lítil eða jafnvel engin samhliða útbreiðsla fastaneta er til staðar. Eins og fram kemur í kafla 7.5.2 hér að framan hafa verið fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu verið mesta samkeppnivandamálið varðandi slíkan aðgang hér á landi, sem eins og áður segir hefur lítið verið notaður sökum þessa. Að mati FST er því mikilvægt að halda slíkri kvöð á Mílu í þeim 23 sveitarfélögum af þeim 26 sveitarfélögum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk, en FST vinnur nú að ákvörðun um gjaldskrá fyrir slíkan aðgang.

2654. Í ljósi ofangreinds viðheldur FST kvöð um eftirlit með gjaldskrá fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í ofangreindum 23 sveitarfélögum.

2655. Eins og fram kemur hér að framan ber Mílu að veita aðgang að rörum og lagnaleiðum félagsins sem ekki eru fullnýtt. Kostnaður við slíkan aðgang hefur ekki verið reiknaður hér á landi, þar sem ekki hefur verið mikil eftirspurn eftir slíkum aðgangi undanfarin ár eða að aðgangskjör hafa verið óviðundandi. Nú hefur hins vegar orðið breyting þar á og er FST nú með til meðferðar kostnaðargreiningu frá Mílu fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum og er með til skoðunar að ákvarða slíka gjaldskrá út frá verðsamanburði.

⁷⁰ Á bls. 8 í framangreindu áleti framkvæmdastjórnar ESB segir m.a.: „In this respect, the Commission points out that recital 12 of the Directive sets out that, in light of the *lex specialis* principle, where more specific regulatory measures in conformity with EU law apply, these should prevail over minimum rights and obligations provided for in this Directive. At present, the incumbent operator is under an obligation to provide cost-oriented access to its civil engineering infrastructure, including access to ducts. In the present measure, CTÚ this obligation, as it considers – under a modified greenfield approach – that non-sector specific legislation sufficiently addresses the identified market failures on the Czech retail broadband access market.”

Þá segir: “In line with recital 12 of Directive 2014/61/EU, the Commission considers that CTÚ should maintain the cost orientation obligation imposed on the SMP operator even after transposition of the Directive into national law. In this respect, CTÚ has to analyse if a general obligation to apply reasonable prices (...), subject to dispute resolution, is sufficient to solve the competitive problems identified on the market. If this is not the case, as provided by Article 8(4) of the Access Directive, NRAs have to impose regulatory obligations which are based on the nature of the problem identified, proportionate and justified in light of the objectives laid down in Article 8 of the Framework Directive. In fact, a non-imposition of a cost-oriented duct access will make it less likely that the market failures identified by CTÚ will be redressed in a timely and effective manner and that the objectives of Article 8 of the Framework Directive are attained.”

Áfram segir: “First, it should be underlined that application of cost orientation of prices subject to a dispute settlement may not be appropriate in an SMP scenario, where there are competitive problems identified, as it would unnecessarily prolong access to the passive infrastructure of the SMP operator. Second, Article 3(5) of Directive 2014/61/EU only imposes an obligation to provide access on “fair and reasonable conditions, including prices where appropriate” alongside a requirement, applicable only to the electronic communications sector, for the NRA to ensure that “the access provider has a fair opportunity to recover its costs and shall take into account the impact of the requested access on the business plan of the access provider, including the investments made by the network operator to whom the access is requested.” These obligations are of a “symmetric nature” and should be enforced vis-à-vis all electronic communications providers, not only SMP operators. Recitals 11 and 12 of Directive 2014/61/EU specify that these are indeed minimum standards regarding rights and obligations. It is typically insufficient to subject an operator that has SMP, and which can thus act independently of its customers and consumers, to the same sets of minimum standards that apply to all operators.” (leturbreytingar FST)

2656. Í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða til að auka samkeppni og efla fjárfestingar í næstu kynslóðar aðgangsnætti (NGA)⁷¹ er kveðið á um hvernig skuli ákvarða kostnað vegna „reusable civil engineering assets“⁷² í 34. – 36. gr. tilmællanna⁷³, en rör og lagnaleiðir flokkast undir slíka eign. Þar kemur m.a. fram að við ákvörðun kostnaðar skuli miða við bókfært verð eigna að frádregnum uppsöfnuðum afskriftum og því eigi ekki að taka inn í kostnaðargrunninn fullafskrifaðar eignir sem eru enn í rekstri. Einnig kemur þar fram að ef gögn séu ekki nægjanlega áreiðanleg, þannig að byggja megi á þeim, skuli ákvarða þennan kostnað úr frá verðsamanburði.

2657. FST mun byggja á þessum leiðbeiningum við ákvörðun gjaldskrár fyrir aðgang að rörum og lagnaleiðum. Ef ekki liggja fyrir nægar upplýsingar til að ákvarða verð út frá sögulegum kostnaði, getur FST framkvæmt verðsamanburð við þau ríki sem byggja á svipuðum viðmiðum og lýst er hér að framan.

8.3.4.6 Niðurstaða um eftirlit með gjaldskrá Mílu á markaði 3a

2658. Líkt og áður hefur komið fram telur FST Mílu hafa möguleika og hvata til þess að krefjast of hárra verða á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Á það sérstaklega við á þeim mörkuðum þar sem lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptabjónustu frá öðrum netrekendum.

2659. Í ljósi þeirra rofa sem urðu á eignartengslum Mílu og Símans telur FST rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3a en nú hvíla á félaginu og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir heimtaugar skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Því mun Mílu verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Mílu nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda bjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar. Til þess að FST geti fylgt

⁷¹ Commission Recommendation of 11.9.2013 on Consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment.

⁷² Í tilmælunum er eftirfarandi skilgreining: ‘Reusable civil engineering assets’ are those legacy civil engineering assets that are used for the copper network and can be reused to accommodate an NGA network.”

⁷³ “34. NRAs should value reusable legacy civil engineering assets and their corresponding RAB on the basis of the indexation method. Specifically, NRAs should set the RAB for this type of assets at the regulatory accounting value net of the accumulated depreciation at the time of calculation, indexed by an appropriate price index, such as the retail price index. NRAs should examine the accounts of the SMP operator where available in order to determine whether they are sufficiently reliable as a basis to reconstruct the regulatory accounting value. They should otherwise conduct a valuation on the basis of a benchmark of best practices in comparable Member States. NRAs should not include reusable legacy civil engineering assets that are fully depreciated but still in use.”

35. When applying the method for asset valuation set out in point 34, NRAs should lock in the RAB corresponding to the reusable legacy civil engineering assets and then roll it forward from one regulatory period to the next.

36. NRAs should set the lifetime of the civil engineering assets at a duration corresponding to the expected period of time during which the asset is useful and to the demand profile. This is normally not less than 40 years in the case of ducts.”

eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Míla tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

2660. Þrátt fyrir ofangreint telur FST nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá varðandi aðstöðuleigu og aðgang að tengdri aðstöðu í öllum þeim sveitarfélögum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Eins og fram kemur í kafla 7.5.2 eru eða geta ýmis samkeppnisvandamál tengst slíkri aðstöðu og því mikilvægt að mati FST að árangursríkar kvaðir hvíli á Mílu hvað slíka aðstöðu varðar, enda er Míla stærsti og öflugasti aðilinn á íslenskum fjarskiptamarkaði hvað slíkar aðstöðu varðar, auk þess sem slík aðstaða á viðunandi kjörum getur skipt lykilmáli, eftir atvikum ásamt aðgangi að rörum og lagnaleiðum, fyrir útbreiðslu ljósleiðara þar sem hann er ekki þegar til staðar eða í litlu magni og eftir atvikum til að stuðla að innviðasamkeppni.

2661. Þá telur FST einnig nauðsynlegt að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu í 23 af þeim 26 sveitarfélögum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Það eru öll þau sveitarfélög sem talin eru upp í kafla 8.1 hér að ofan að frátöldum sveitarfélögunum Fjallabyggð, Norðurþingi og Rangárþingi eystra. Í þessum 3 sveitarfélögum mun kvöð um réttlát og sanngjörn verð gilda varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum.

9 Álagning kvaða á á Tengir á markaði 3a

9.1 Almennt um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

2662. Í eftirfarandi 8 sveitarfélögum telur FST að Tengir sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

- Akureyrarbær
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Grýtubakkahreppur
- Hörgársveit
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Vopnafjarðahreppur
- Þingeyjarsveit

2663. Í ofangreindum 8 sveitarfélögum hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á markaði 3a í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

9.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Tengir á markaði 3a

2664. Ljóst er af 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2665. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Tengir uppfyllir framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða færri úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál í tilviki Tengir þar sem FST getur að öllu jöfnu aðeins lagt kvaðir á heildsölufyrirtæki um aðgang að netum og þjónustu, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

2666. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tilteknar aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2667. Í áðurnefndum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

2668. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2669. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

a) í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það,

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

c) í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu,

d) réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,

e) hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem hægt er, af kostnaði og ávinningi, og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná tilætluðum árangri.

2670. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

2671. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2672. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Tengir sem útfærðar eru í kafla 9.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Tengir til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2673. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2674. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Tengir í umræddum sveitarfélögum og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 9.3.

2675. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Tengir í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2676. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Tengir á viðkomandi markaði, í þeim átta sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. FST hefur ekki heimild til að leggja á Tengir ítarlegri kvöð um eftirlit með gjaldskrá líkt og eftirlit með gjaldskrá fyrir rör og lagnaleiðir né að gjaldskrá fyrir aðgang að aðstöðu, líkt og í tilviki Mílu, þar sem Tengir uppfyllir lagaskilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki.

2677. FST telur að aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu sé nauðsynleg, sbr. umfjöllun og rökstuðning í kafla 9.3.2.3 hér að neðan, en að mati FST veitir 48. gr. fjarskiptalaga heimild til að leggja slíkar aðgangskvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. FST leggur þá kvöð á Tengir að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

2678. Telur FST að framangreind aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu og tilkynningarskyldu um ljósleiðaraframkvæmdir auk þess vera réttlætanlega, stuðla að nauðsynlegu gagnsæi, vera rökstudda, vera í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, vera sniðin að því að leysa það, vera í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að aukinni fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf. Kvöð þessi er sérstaklega mikilvæg til að stuðla að fjárfestingum í ljósleiðarauppbyggingu og eftir atvikum innviðasamkeppni, þar sem það telst fjárhagslega raunhæft, á þeim svæðum þar sem Tengir hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þetta eru svæði á landinu þar sem Tengir er í yfirburðastöðu, auk þess sem samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er skammt á veg komin í flestum þeirra. Verði þessi kvöð ekki lögð á Tengir á umræddum svæðum, ásamt jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu, er það mat FST að samkeppnisaðstæður breytist þar ekki til batnaðar á líftíma greiningarinnar á umræddum markaði.

2679. Auk ofangreindrar aðgangskvaðar telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Tengir á umræddum svæðum hvað varðar aðgang að ljósleiðaraheimtaugum ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 9.3.2.2 og 9.3.2.4. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumsþjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Tengir er langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2680. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Tengis erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil ljósleiðaranet á viðkomandi svæðum og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að ljósleiðaranetum Tengis á þessum svæðum.

2681. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Tengir en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fráliggjandi mörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að komast inn á heimtauganet Tengis til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddum svæðum, ýmist bitastraumsaðgang og/eða smásölupjónustu. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Tengir mismuni ekki við gerð heimtaugasamninga. FST telur það ekki íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um heimtaugar á viðunandi hátt, þar sem Tengir hefur fram til þessa gert það. Með tengingu við heimtauganet Tengis fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2682. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Tengir, á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (EoI) og kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum. Telur FST jafnræðiskvöðina vera réttlætanagera, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í köflum 9.3.3.1-9.3.3.4.

2683. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Tengis í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rorum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Tengir á viðkomandi svæðum. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Tengis fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunum. FST álítur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda virðist Tengir hafa fylgt verklagi sem tryggir það. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimtaugum fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim mögulegu samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.2 varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Tengir forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Kvöðin kemur þannig í veg fyrir að Tengir geti mismunað aðilum á viðkomandi markaði á umræddum svæðum.

2684. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæðum á viðkomandi heildsölumarkaði versnað enn frekar.

2685. Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda á ljósleiðaranetum Tengis á þessum svæðum, en skv. 2. mgr. 59 gr. fjarskiptalaga sem fjallar um heildsölufyrirtæki segir að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. séu

uppfyllt getur stofnunin aðeins lagt á fyrirtækið kvaðir skv. 48. og 50. gr. og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2686. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Tengir á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 9.3.4. FST telur kvöðina einnig uppfylla kröfuna um meðalhóf þar sem Tengir mun verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn.

2687. Að mati FST er Tengir fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk sem hefur möguleika og hvata til þess að verðleggja hærra en ef virk samkeppni væri við lýði á markaðssvæðum félagsins. Það einkennir þessi svæði að minni samkeppnisþrýstingur er til staðar á viðkomandi markaði en á öðrum samkeppnishæfari svæðum. Smásalar og þar með neytendur hafa þar ekki jafn mikla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptapjónustu frá öðrum netrekendum, nema um koparheimtaugar Mílu, en þó að FST telji ennþá staðgöngu milli kopars og ljósleiðara að þá eru koparheimtaugar á útleið á líftíma greiningarinnar.

2688. Ofangreind kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ætti að tryggja að Tengir stundi ekki yfirverðlagningu⁷⁴ á umræddum svæðum, aðgangsbeiðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um of háa verðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2689. Ljóst má vera að viðkomandi kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á Tengir er mikilvæg fyrir markaðsaðila enda er ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill. Markmiðið með viðkomandi kvöð er að koma í veg fyrir mögulega yfirverðlagningu á markaðssvæðum Tengis þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk og lítill eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

9.3 Álagning kvaða á Tengir á markaði 3a

9.3.1 Almennt

2690. FST leggur að mörgu leyti sambærilegar kvaðir á Tengir á öllum ofangreindum 8 landfræðilegum mörkuðum og lagðar eru á Mílu þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að því undanskildu að FST er ekki unnt að leggja kvaðir á Tengir um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna aðstöðuleigu og aðgangs að rörum og lagnaleiðum, þar sem félagið uppfyllir skilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki. Varðandi verð fyrir slíkan aðgang mun því verða lögð kvöð á Tengir um réttlát og sanngjörn

⁷⁴ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja.

verð. Jafnræðiskvöðin er þó nokkuð einfaldari á Tengir, þar sem félagið þarf ekki að gera gæðaviðmiðunarsamninga, veita gæðatryggingu eða birta lykil frammistöðupætti (KPI's). Þá leggur FST kvöð á Tengir um að veita aðgang að ljósleiðarheimtaugum félagsins á þessum svæðum, ólíkt Mílu sem getur leyst þá kvöð með VULA aðgangi eða með aðgangssleið 1 í bitastraumi.

9.3.2 Kvöð um að veita aðgang

9.3.2.1 Mat um þörf fyrir að Tengir veiti aðgang að netum og þjónustu, rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og tengdri aðstöðu

2691. Kemur til skoðunar hvort FST mæli fyrir um að Tengir verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu skv. 48. gr. fjarskiptalaga, sbr. 34. gr. reglugerðarinnar, á viðkomandi markaði á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Slíkur aðgangur getur verið með ýmsum hætti, en skv. 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má m.a. krefjast af fjarskiptafyrirtækjum að þau veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða tengdri aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum og heimtaugagreinum, semji í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgangi, afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur og hýsi eða samnýti tengda aðstöðu með öðrum hætti. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 8.3.2.2 í því samhengi.

2692. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að leggja mat á hvort annars konar aðgangur að heildsöluaðföngum, annaðhvort á sama eða tengdum heildsölumarkaði, geti verið nægjanlegur til að takast á við viðkomandi samkeppnisvandamál sbr. 4. mgr. 48. gr. og upptalning í kafla 8.3.2.2.

2693. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur það framkvæmanlegt fyrir Tengir að veita þann aðgang sem tillaga er um og byggist á aðgangi að ljósleiðaraheimtaugum félagsins, þar sem Tengir býður í dag upp á aðgang að ljósleiðara í aðgangsneti með heimtaug með P2P högun, það er heimtaugin er heil og óslitin frá tækjarými/hnútpunkti til notkunarstaðar. FST leggur fyrir Tengir að veita slíkan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum félagsins hvort sem þær hafa verið byggðar upp með eða án ríkisstyrkja. Því er kvöð þessi ekki úr hófi fram.

2694. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft, eins og nánari grein verður gerð fyrir í kafla 9.3.2.3 hér að neðan. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Tengir á þeim svæðum þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái til heimtaugaaðgangs og aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangssleiðum. Nánari grein verður gerð fyrir annarri slíkri ómissandi aðstöðu í kafla 9.2.2.4 hér að neðan. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Tengir að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu.

2695. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Tengir veiti slíkan heimtaugaleigugang áfram á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptapjónustu á svæðum þar sem Tengir er með umtalsverðan markaðsstyrk. Tengir veitir í dag bæði heimtauga- og bitastraumsaðgang, en kvaðir þessar ná aðeins til heimtaugaleigugangs, enda er félagið ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á neinu svæði á markaði 3b. Sá bitastraumsaðgangur sem félagið veitir í dag er því umfram skyldu samkvæmt greiningu þessari.

2696. Einnig telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tækniþróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja ofangreindar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2697. FST leggur kvöð á Tengir um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang á ljósleiðaraneti, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, eins og nánari grein er gerð fyrir í köflum 9.3.2.2-9.3.2.5 hér að neðan.

2698. Sanngjörn beiðni um aðgang að heimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð.

9.3.2.2 Aðgangur að ljósleiðaraheimtaug

2699. Tengir býður í dag upp á aðgang að ljósleiðara í aðgangsneti með heimtaug með P2P högun, það er heimtaugin er heil og óslitin frá tækjarými/hnútpunkti til notkunarstaðar. Míla hefur um langt árabil leigt slíkan aðgang að ljósleiðaraheimtaugum Tengis. Hvorki Ljósleiðarinn né Míla bjóða upp á slíkan aðgang í dag.

2700. Framangreindur aðgangur vísar til þess að ljósleiðaraþráður er heill og óslitinn milli tækjarýmis/hnútpunkts og endanotanda er ómögulegt að tengja hann við búnað á viðkomandi leið. Það þýðir með öðrum orðum að aðgangur að hluta ljósleiðaraheimtaugar er í raun tæknilega ómögulegur. FST telur því ekki vera þörf á að setja aðgangskvöð á Tengir á hluta ljósleiðaraheimtaugar á milli hnútpunktar og notanda.

2701. Þjónustuaðilar sem vilja veita þjónustu í gegnum ljósheimtaugar Tengis þurfa að byggja upp eigið gagnaflutningskerfi með tilheyrandi búnaði og rekstri sem því fylgir. Þetta er m.a. búnaður eins og kerfismiðja, búnaður í tækjahúsum Tengis og endabúnaður notenda.

2702. FST leggur þá kvöð á Tengir um að veita staðaraðgang að ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Félagið skal ekki draga til baka þann aðgang sem þegar hefur verið veittur, nema skilyrði þau sem kveðið er á um í kafla 9.3.2.5 séu uppfyllt. FST telur ekki jafn íþyngjandi að leggja slíka kvöð á Tengir og Mílu og Ljósleiðarann á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, en hvorki Míla né Ljósleiðarinn bjóða upp á aðgang að svörtum ljósleiðara, nema ef vera skyldi í litlu magni á fyrirtækjamaðli og í ríkisstyrktum netum. FST telur ekki rétt, og í raun í ósamræmi við meðalhóf, að gera félögum með umtalsverðan

markaðsstyrk að bjóða upp á vöru sem ekki er hluti af þeirra vöruframboði. Í því sambandi má m.a. vísa til dönsku greiningarinnar á viðkomandi heildsölumörkuðum frá 2021-2022 sem reifuð er í kafla 5.1.10.7 hér að framan.

2703. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Tengis skal Tengir verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Tengir slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2704. Þær kvaðir sem nú hvíla á Tengir um aðgang að aðgangsnetum félagsins skulu ekki falla niður þó Tengir breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Tengir tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi staðaraðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Tengis um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

9.3.2.3 Samhýsing eða samnýting, þ.m.t. aðgangur að rörum og lagnaleiðum og tilkynningar um fyrirhugaðar framkvæmdir

2705. Það getur verið mjög kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á heimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda.

2706. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör- og lagnaleiðir og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneti (NGA). Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.

2707. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Tengir á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái til heimtaugaaðgangs, aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Tengir að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu.

2708. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Tengir veiti framangreindan aðgang, á umræddu svæði. FST telur

kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptabjónustu á því svæði þar sem Tengir er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2709. Einnig telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tæknipróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar bjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja slíkar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2710. FST leggur kvöð á Tengir um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og bjónustu á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, á grundvelli g. liðar 2.mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2711. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Tengis, á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar og á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem ekki eru fullnýttar, skal Tengir verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Tengir útbúa skrá sem hefur að geyma upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Tengir skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gögnum.

2712. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað/afmörkuð svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2713. Eftir að hafa fengið ofangreind gögn með upplýsingum um rör og lagnaleiðir Tengis í hendur skal netrekandi, sem áhuga hefur 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 er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Tengir skal ekki hefja vinnu við eigin lögna á ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Tengir veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Tengir afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Tengir óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2714. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Tengis á innviðum félagsins eða hefta ljósleiðarauppbyggingu Tengis. Hafi Tengir tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Tengir þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Tengir 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

Tengir misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeyðenda, metið hvort útbreiðsluáform Tengis séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Tengis til framkvæmda.

2715. Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla útbreiðslu ljósleiðara á svæðum þar sem ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft leggur FST þá kvöð á Tengir að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Tengir er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Tengir leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar.

2716. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Tengis verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirbyggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2717. Lögð er sú kvöð á Tengir að veita aðstöðu í hýsingarrýmum. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Tengis. en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

2718. Að mati FST er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu, eins og henni er lýst hér að framan, sanngjörn og skapar Tengir ekki verulegar fjárhagsbyrðar heldur veitir fyrirtækinu fremur möguleika á að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Tengir tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Kvöð um samhýsingu gildir eingöngu á þeim svæðum þar sem Tengir hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Tengir koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Tengir skal verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist þjónustu sem veitt er yfir ljós- og koparheimtaugar.

2719. Fyrirtæki sem leigja aðgang að netum og aðstöðu Tengis þurfa oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsetja í leigðri aðstöðu. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST kvöð á Tengir um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni og annarri ómissandi aðstöðu þar sem það er framkvæmanlegt, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverjum tilviki fyrir sig.

2720. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Tengir varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rorum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Tengir.

9.3.2.4 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu

2721. FST telur nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Tengir að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á fleiri ómissandi þjónustubáttum, en þeim sem fjallað er um hér að framan, og aðgangsbeiðendur kunna að þurfa á að halda svo aðgangur að þeim þáttum sem að framan greinir nýtist til fulls. Lög um fjarskipti gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til þess að veita ýmsa tengda þjónustu sem nauðsynleg er til þess að leigutakar hafi full not af staðaraðgangi. Ýmsar heimildir af þessu tagi er að finna í 2. mgr. 48. gr. laganna.

2722. Með vísan til b. og f. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð um að Tengir veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja virkni þjónustu.

2723. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð á Tengir um að félagið bjóði aðgangsbeiðendum þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda.

2724. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST á kvöð um að Tengir veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptaþjónustu. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í eftirtöldu:

- Rekstrarstuðningur.
- Gagnagrunnur til afla upplýsinga áður en pantað er.
- Afhending.
- Pantanir.
- Viðhald.
- Bilanaafgreiðsla.
- Reikningagerð.

9.3.2.5 Bann við afturköllun á aðgangi að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur

2725. Líkt og fram kemur í kafla 8.2.2.9. eru þau nýmæli í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga varðandi að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur.

2726. Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Tengir, geti haft tækifæri og hvata á þeim svæðum sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á

Tengir kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Tengir því áfram veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og heimaugaleigu aðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2727. Komi fram rökstudd beiðni frá Tengir um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi. Viðkomandi aðgangsbeiðandi verður þá aðili að slíku stjórnsýslumáli og getur komið andmælum sínum á framfæri. Aðstæður sem geta réttlætt slíka beiðni geta t.d. falist í breytingum á kerfishögun, framtíðaruppbyggingu háhraðaneta, plássleysi í mannvirkjum, þ.m.t. rörum og lagnaleiðum, og/eða öðrum grundvallarbreytingum netkerfa eða innviða sem gera slíka afturköllun nauðsynlega.

9.3.2.6 Niðurstaða um álagningu kvaða á Tengir um aðgang á markaði 3a

2728. FST telur að aðgangur að rörum og lagnaleiðum einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að leggja ítarlega aðgangskvöð á Tengir samkvæmt 48. gr. fjarskiptalaga á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái til heimaugaaðgangs í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, a.m.k. til þess bitastraumsaðgangs sem félagið hefur þegar veitt á markaði 3b í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem ekki hafa verið byggðar upp gegn ríkisstyrk, aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Tengir að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2729. FST leggur þá kvöð á Tengir um að veita staðaraðgang að ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Félagið skal ekki draga til baka þann aðgang sem þegar hefur verið veittur, nema skilyrði þau sem kveðið er á um í kafla 9.2.2.5 séu uppfyllt. FST telur ekki jafn íþyngjandi að leggja slíka kvöð á Tengir og Mílu og Ljósleiðarann á þeim svæðum sem félögin hafa umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, en hvorki Míla né Ljósleiðarinn bjóða upp á aðgang að svörtum ljósleiðara, nema ef vera skyldi í litlu magni á fyrirtækjamarkaði og í ríkisstyrktum netum. Komi fram sanngjarnar og eðlilegar beiðnir um annars konar staðaraðgang á ljósleiðaraneti Tengis skal Tengir verða við slíkri beiðni ef aðgangurinn er tæknilega og efnahagslega fýsilegur. Hafni Tengir slíkri aðgangsbeiðni skal greina FST frá því með tilheyrandi rökstuðningi og getur FST skorið úr um hvort veita skuli umræddan aðgang.

2730. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Tengir á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar, sem ekki eru fullnýttar, skal Tengir verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekenda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal

Tengir útbúa gagnagrunn sem hefur að geyma nákvæmar upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Gagnagrunnurinn skal m.a. sýna ofangreindar upplýsingar í kortaformi. Tengir skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gagnagrunni. Liggi eldri lagnir í rörum og lagnaleiðum Tengir, sem ekki er þörf á lengur, skal Tengir fjarlægja þær, gegn eðlilegu gjaldi, ef slíkt gæti gert það að verkum að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki geti þá nýtt sér umrædd rör eða lagnaleiðir. Náist ekki samkomulag getur FST ákvarðað eðlilegt endurgjald í því sambandi. Þá skal Tengir, gegn eðlilegu gjaldi, sinna nauðsynlegum viðgerðum og endurbótum á rörum og lagnaleiðum, svo þau geti nýst í þessum tilgangi. Náist ekki samkomulag milli Tengir og aðgangsbeyðanda um lagningu þráða í laus rör eða lagnaleiðir, gegn hæfilegu gjaldi, getur FST skorið úr um eðlilega gjaldtöku.

2731. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða tilteknum svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2732. Eftir að hafa fengið ofangreind kortagögn og ofangreindar upplýsingar um rör og lagnaleiðir Tengir í hendur skal netrekandi sem áhuga hefur 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 er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Tengir skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Tengir veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Tengir afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Tengir óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2733. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Tengir á innviðum sínum eða hefta ljósleiðarauppbýggingu Tengir. Hafi Tengir tilkynnt formlega um ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeyðenda ekki. Tengir þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Tengir 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 Tengir misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeyðenda, metið hvort útbreiðsluáform Tengir séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Tengir til framkvæmda.

2734. FST getur skorið úr um það hvort beiðni netrekanda um aðgang að rörum og lagnaleiðum Tengis telst sanngjörn og eðlileg beiðni ef ágreiningur rís um það milli Tengis og viðkomandi netrekanda.

2735. Einnig leggur FST kvöð á Tengir að bjóða samhýsingu/samnýtingu að aðstöðu sem tengist þjónustu sem veitt er yfir kopar- og ljósleiðaraheimtaugar. Sanngjörn beiðni um samhýsingu/samnýtingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði eða annarri aðstöðu Tengir, en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun eða nýbyggingu húsnæðis. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Tengir koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Tengir varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum og annarri aðstöðu. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg og hefur ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Tengir. Náist ekki samkomulag milli aðila um aðgang til samnýtingar eða samhýsingar getur FST ákveðið kostnaðarviðmiðuð verð og sanngjörn skilyrði fyrir aðganginum.

2736. Tengir skal heimila öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem tryggir gagnvirka þjónustu (tenging við önnur net). Tengir skal veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar geti nýst fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í rekstrarstuðningi, gagnagrunni til að afla upplýsinga áður en pantað er, afhendingu, pöntunum, viðhaldi, bilanaafgreiðslu og reikningagerð. Tengir skal ennfremur útvega leigutökum aðgang að rafmagni í tækjarýmum ef mögulegt er.

2737. Tengir skal birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á ljósleiðaraneta. Tengir er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Tengir leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti tekið í notkun síðar.

2738. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Tengir verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirbyggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2739. Tengir skal koma á fót skjalfestu verklagi sem viðhafa skal þegar félaginu berst ósk um þátttöku í framkvæmd. Tengir skal bregðast við öllum slíkum beiðnum og veita ítarlegri upplýsingar um framkvæmdirnar við fyrsta tækifæri, svo sem um nákvæmari framkvæmdartíma, áætlaðan kostnað við framkvæmdina, um frekari upplýsingar um nýtingu á aðstöðu fyrirtækisins o.fl. Þá skal Tengir semja í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgengi skv. c. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga á þeim svæðum þar sem fyrirtækið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a.

2740. Að lokum er litið til nýmæla þeirra er koma fram í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga um að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur. FST telur nauðsynlegt að leggja á Tengir kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á þeim svæðum sem Tengir telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Tengir því áfram veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu og heimtaugaleiguaðgang þann sem félagið veitir nú þegar á þeim svæðum þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, bæði á kopar- og ljósleiðaranetum, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun.

2741. Komi fram rökstudd beiðni frá Tengir um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi.

9.3.3 Kvöð um jafnræði á Tengir á markaði 3a

9.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2742. Samkvæmt 50 gr. fjarskiptalaga getur FST lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir um jafnræði skulu einkum tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu skilyrðum og af sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja sinna eða samstarfsaðila. Kvaðir um jafnræði geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Ákvæði 50. gr. er samsvarandi ákvæði 30. gr. eldri laga en þó nokkuð ítarlegra. Í frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum er þó tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess.

2743. Nánar er fjallað um útfærslu jafnræðiskvaðar í 36. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í ákvæðinu kemur fram að kvaðir um jafnræði geti falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Nefnist þetta aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI).

2744. Enn fremur kemur fram að líklegt sé að slík ströng jafnræðiskvöð hafi í för með sér hærri kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki en mildari jafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output - EoO). Við álagningu kvaðarinnar ber FST að vega þennan aukna kostnað gagnvart öflugri samkeppni sem aðfangajafnræðiskvöð getur leitt af sér og sérstaklega líta til þess hvort þörf er á henni í þeim tilvikum sem ekki eru lagðar beinar kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um eftirlit með gjaldskrá. Sérstaklega gæti slík kvöð verið réttlætanager, í samræmi við meðalhóf og skilað miklum ávinningi þegar um er að ræða ný fjarskiptanet eða slík net sem til stendur að byggja, fremur en ef uppfæra þarf eldri net eða kerfi, sem kunna jafnvel að vera á útleið, til að samhæfa þau þessari ströngu jafnræðiskvöð. Álagning slíkrar strangrar

jafnræðiskvaðar á net eða kerfi lítilla fjarskiptafyrirtækja getur verið umfram meðalhóf og því ekki réttlætanleg.

2745. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Kvöðinni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsölubjónustu til sumra aðila en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur þó ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

2746. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður staðaraðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2747. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2748. Þær upplýsingar sem Tengir öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2749. FST leggur þá kvöð á Tengir að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. þá sem snúa að verðum). Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Tengis, hýsingu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

9.3.3.2 Aðfangajafnræði

2750. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er hverjum aðila verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Tengir veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur því á Tengir svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO). Tengir starfar sem heildsölufyrirtæki án smásöluarms. Fyrirtækið hefur því ekki einhvers kyns innri ferla milli

smásölurekstrar og heildsölupjónustu. Því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna samkvæmt aðfangajafnræði, auk þess sem FST skilst að sú sé raunin hjá fyrirtækinu í dag.

2751. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Tengir sé skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Tengis sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

9.3.3.3 Jafn aðgangur að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími

2752. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðstöðuleigu og aðgang að rorum og lagnaleiðum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum. FST telur sérlega mikilvægt að Tengir eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásölupjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma.

2753. Tengir skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að aðstöðuleigu og að rorum og lagnaleiðum verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Tengir er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2754. FST leggur þá kvöð á Tengir að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta Tengir með sama fyrirvara og skal fyrirvarinn eigi vera skemmri en sex mánuðir.

9.3.3.4 Niðurstaða um jafnræðiskvöð á Tengir

2755. Með heimild í 50. gr. fjarskiptalaga leggur FST þá kvöð á Tengir að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu um ljósleiðaranet Tengis. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála, þ.m.t. verða. Þá skulu gæði aðgangs sem veittur er jafn til allra viðskiptavina Tengir. Kvöðin skal ennfremur gilda varðandi aðgang að rorum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og auglýsingar um ljósleiðaraútbreiðslu. Sú jafnræðiskvöð sem FST leggur á Tengir er aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input – Eoi), en þá er félagið skuldbundið til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/kerfi, afgreiða þjónustu innan sömu tímamarka og birta sömu upplýsingar um þjónustuna til allra viðskiptavina. Tengir skal því veita öllum aðilum aðgang að þeim kerfum sem nýtt eru innan félagsins og nauðsynleg eru í tengslum við staðaraðgang og aðgang að rorum og lagnaleiðum.

2756. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðgang að rorum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum til

jafns. Meðal annars skal upplýsa um lengd heimtauga í sérhverju tilviki sé hún þekkt, þ.e. fjarlægð viðkomandi endanotanda frá næsta tengipunkti. Sé heimtaug mæld af einhverjum sökum skal uppfæra birt gögn með niðurstöðum þeirra mælinga.

2757. Þá leggur FST þá kvöð á Tengir að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og aðgangspjónustu Tengir með sama fyrirvara og skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en sex mánuðir.

2758. Tengir skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Tengir er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2759. Þær upplýsingar sem Tengir öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. 42. gr. fjarskiptalaga.

2760. Að mati FST er krafan um jafnræði bæði sanngjörn og eðlileg. Ekki verður séð að hún skapi fyrirtækjum með umtalsverðan markaðsstyrk óþarflega mikinn kostnað eða óhagræði miðað við þann ábata sem kvöðin hefur í för með sér fyrir samkeppni. FST telur því nauðsynlegt að styrkja samkeppni á markaði fyrir staðaraðgang, þ.m.t. varðandi aðgang að rörum og lagnaleiðum og aðstöðuleigu, og á fráliggjandi mörkuðum með því að leggja á kvaðir um jafnræði sem taka a.m.k. til ofangreindra atriða.

9.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

2761. Í 2. mgr. 59 gr. fjarskiptalaga sem fjallar um heildsölufyrirtæki segir að komist Fjarskiptastofa að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt getur stofnunin aðeins lagt á fyrirtækið kvaðir skv. 48. og 50. gr. og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2762. Fram hefur komið í greiningu FST að á þeim svæðum þar sem Tengir er talinn markaðsráðandi er markaðshlutdeild Tegis mikil og hefur farið vaxandi og samhliða útbreiðsla ljósleiðara er takmörkuð. Þó að félagið sé heildsölufyrirtæki er samt til staðar hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu til að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Tengir um réttláta og sanngjarna verðlagningu á markaði 3a.

2763. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

2764. Hugtakið réttlát og sanngjörn verðlagning (e. fair and reasonable pricing) hefur verið notuð í samkeppnisrétti og öðrum lagatexta sem tengjast fjarskiptamarkaði og má þar nefna

lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta⁷⁵ sem fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014.

2765. Réttlát og sanngjörn verðlagning er víðtækt hugtak og ber að túlka það í samræmi við fjarskiptalög og meginreglur samkeppnisréttar. FST mun því taka tillit til almennra sjónarmiða og markmiða fjarskiptalaga, sem og meginreglum samkeppnisréttar, við ákvörðun á því hvort að verðskrá Tengis teljist réttlát og sanngjörn.

2766. Eins og fram kom hér að framan skulu aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðafræði við verðlagningu stuðla að skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við ákvörðun á verði skal gera ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2767. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykkja verðskrá Tengis áður en hún tekur gildi á viðkomandi mörkuðum.

2768. Því mun Tengir verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Tengis nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2769. Við ákvörðun á því hvort að verð Tengis séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjart:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

2770. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur

⁷⁵ Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga segir: „Að fenginni skriflegri beiðni er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, enda séu skilmálar, þ.m.t. verð, sanngjarnir og eðlilegir.“

ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2771. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Tengir heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Tengis að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Tengir skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. Í þeim tilfellum þar sem Tengir hefur eignast fjarskiptanet með því að kaupa það eða þar sem ríkisstyrkur hefur verið notaður við uppbyggingu netsins skal Tengir leggja fram kaupsamning þar sem fram kemur kaupverð og/eða upplýsingar um veittan opinberan stuðning. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Tengis séu aðgreindar eftir sveitarfélagi og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald.

2772. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Tengir tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

10 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3a

10.1 Almennt um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

2773. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Ljósleiðarinn sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a:

- Sveitarfélagið Ölfus

2774. Í ofangreindu sveitarfélagi hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

10.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Ljósleiðarann í sveitarfélaginu Ölfusi á markaði 3a

2775. Ljóst er af 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnvíðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

2776. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Ljósleiðarinn uppfyllir framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða færri úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál í tilviki Ljósleiðarans þar sem FST getur að öllu jöfnu aðeins lagt kvaðir á heildsölu fyrirtæki um aðgang að netum og þjónustu, jafnræði og um réttláta og sanngjarna verðlagningu.

2777. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlætanlegt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tiltekna aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og

þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

2778. Í áðurnefndum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

2779. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

2780. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

a) í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það,

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

c) í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu,

d) réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,

e) hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem hægt er, af kostnaði og ávinningi, og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná tilætluðum árangri.

2781. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

2782. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestinum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2783. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Ljósleiðarann sem útfærðar eru í kafla 9.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Ljósleiðarann til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2784. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2785. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Ljósleiðara í umræddu sveitarfélagi og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 9.3.

2786. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Ljósleiðaranum í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2787. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. FST hefur ekki heimild til að leggja á Ljósleiðarann ítarlegri kvöð um eftirlit með gjaldskrá líkt og eftirlit með gjaldskrá fyrir rör og lagnaleiðir né að gjaldskrá fyrir aðgang að aðstöðu, líkt og í tilviki Mílu, þar sem Ljósleiðarinn uppfyllir lagaskilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki.

2788. FST telur að aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu sé nauðsynleg, sbr. umfjöllun og rökstuðning í kafla 10.3.2.3 hér að neðan, en að mati FST veitir 48. gr. fjarskiptalaga heimild til að leggja slíkar aðgangskvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk þegar um er að ræða ríkisstyrkt ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbeiðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang.

2789. Telur FST að framangreind aðgangskvöð varðandi hýsingu og samnýtingu á tengdri aðstöðu og tilkynningarskyldu um ljósleiðaraframkvæmdir auk þess vera réttlætanagera, stuðla að nauðsynlegu gagnsæi, vera rökstudda, vera í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, vera sniðin að því að leysa það, vera í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að aukinni fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf. Kvöð þessi er sérstaklega mikilvæg til að stuðla að fjárfestingum í ljósleiðarauppbyggingu og eftir atvikum innviðasamkeppni, þar sem það telst fjárhagslega raunhæft, á því svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Þetta er svæði á landinu þar sem Ljósleiðarinn er í yfirburðastöðu, auk þess sem samhliða ljósleiðaraútbreiðsla er fremur skammt á veg komin. Verði þessi kvöð ekki lögð á Ljósleiðarann á umræddu svæði, ásamt jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu, er það mat FST að samkeppnisaðstæður breytist þar ekki til batnaðar á líftíma greiningarinnar á umræddum markaði.

2790. Auk ofangreindrar aðgangskvaðar telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði hvað varðar aðgang að ljósleiðaraheimtaugum ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 10.3.2.2 og 10.3.2.4. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanagerar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja stuðla að samkeppni við veitingu bitastraumspjónustu (markaður 3b) og þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddu svæði, þar sem Ljósleiðarinn er langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæði. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæði, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2791. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki

er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Ljósleiðarans erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil ljósleiðaranet á viðkomandi svæði og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að ljósleiðaranetum Ljósleiðarans á þessu svæði.

2792. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Ljósleiðarann en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á fráliggjandi mörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að komast inn á heimtauganet Ljósleiðarans til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddu svæði, ýmist bitastraumsaðgang og/eða smásöluþjónustu. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Ljósleiðarinn mismuni ekki við gerð heimtaugasamninga. FST telur það ekki íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um heimtaugar á viðunandi hátt, þar sem Ljósleiðarinn hefur fram til þessa gert það. Með tengingu við heimtauganet Ljósleiðarans fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2793. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann, á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (Eol) og kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum. Telur FST jafnræðiskvöðina vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í köflum 10.3.3.1-10.3.3.4.

2794. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að heimtauganeti Ljósleiðarans í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu á borð við aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Ljósleiðaranum á viðkomandi svæði. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að heimtaugum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi, enda virðist Ljósleiðarinn hafa fylgt verklagi sem tryggir það. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að heimtaugum fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim mögulegu samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.2 varðandi atriði s.s. afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Ljósleiðaranum forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og fráliggjandi mörkuðum. Kvöðin kemur þannig í veg fyrir að Ljósleiðarinn geti mismunað aðilum á viðkomandi markaði á umræddu svæði. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæði á viðkomandi heildsölumarkaði versnað enn frekar.

2795. Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu mun gilda á ljósleiðaranetum Ljósleiðarans á þessu svæði, en skv. 2. mgr. 59 gr. fjarskiptalaga sem fjallar um heildsölufyrirtæki segir að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt getur stofnunin aðeins lagt á fyrirtækið kvaðir skv. 48. og 50. gr. og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2796. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 9.3.4. FST telur kvöðina einnig uppfylla kröfuna um meðalhóf þar sem Ljósleiðaranum mun verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn.

2797. FST telur Ljósleiðarann sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hafa möguleika og hvata til þess að krefjast of hárra verða. Það einkennir þetta svæði að minni samkeppnisþrýstingur er til staðar á viðkomandi markaði en á öðrum samkeppnishæfari svæðum. Smásalar og þar með neytendur hafa þar ekki jafn mikla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptapjónustu frá öðrum netrekendum, nema um ljósleiðaraheimtaugar og koparheimtaugar Mílu, sem þó ná ekki til alls dreifbýlisins í sveitarfélaginu. Þó að FST telji ennþá staðgöngu milli kopars og ljósleiðara að þá eru koparheimtaugar á útleið á líftíma greiningarinnar.

2798. Ofangreind kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ætti að tryggja að Ljósleiðarinn komist ekki upp með mögulega of háa verðlagningu á umræddu svæði, aðgangsbeiðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um of háa verðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2799. Ljóst má vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir bitastraumsrekendur og smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til of hárrar verðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

10.3 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3a

10.3.1 Almennt

2800. FST leggur að flestu leyti sömu eða sambærilegar kvaðir á Ljósleiðarann á ofangreindum landfræðilegum markaði og lagðar eru á Mílu þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að því undanskildu að, líkt og í tilfelli Tengir, er FST ekki unnt að leggja kvaðir á Ljósleiðarann um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá vegna aðstöðuleigu og aðgangs að rorum og lagnaleiðum, þar sem félagið uppfyllir skilyrði 59. gr. fjarskiptalaga til að teljast hreint heildsölufyrirtæki. Varðandi verð fyrir slíkan aðgang mun því verða lögð kvöð á Ljósleiðarann um réttlát og sanngjörn verð. Þá er þess ekki krafist að félagið veiti heimtaugaleiguaðgang að ljósleiðaraneti sínu nema í tilviki heimtauga sem lagðar hafa verið með ríkisstyrkjum. Í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem lagðar hafa verið í viðkomandi sveitarfélagi án ríkisstyrkja er Ljósleiðaranum heimilt að leysa aðgangskvöðina með því að veita áfram þann bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt til þessa. Ekki er gerð krafa um

að það sé um aðgangssleið 1, þ.e. staðbundinn aðgang. Þá mun jafnræðiskvöðin vera nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu og t.d. ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðuþátta (KPI's).

10.3.2 Kvöð um að veita aðgang

10.3.2.1 Mat á þörf fyrir að Ljósleiðarinn veiti aðgang að netum og þjónustu, rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og tengdri aðstöðu

2801. Litið er til þess hvort FST mæli fyrir um að Ljósleiðarinn verði við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á tilteknum netþáttum og tengdri aðstöðu skv. 48. gr. fjarskiptalaga, sbr. 34. gr. reglugerðarinnar, á viðkomandi markaði á því svæði þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk. Slíkur aðgangur getur verið með ýmsum hætti, en skv. 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má m.a. krefjast af fjarskiptafyrirtækjum að þau veiti aðgang að einstökum hlutum neta eða tengdri aðstöðu, þ.m.t. aðgreindan aðgang að heimtaugum og heimtaugagreinum, semji í góðri trú við fyrirtæki sem óska eftir aðgangi, afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur og hýsi eða samnýti tengda aðstöðu með öðrum hætti. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 8.3.2.2 í því samhengi. Við álagningu aðgangskvaðar er nauðsynlegt að leggja mat á hvort annars konar aðgangur að heildsöluaðföngum, annaðhvort á sama eða tengdum heildsölumarkaði, geti verið nægjanlegur til að takast á við viðkomandi samkeppnisvandamál sbr. 4. mgr. 48. gr. og upptalning í kafla 8.3.2.2.

2802. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um framangreindan aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf í tilviki Ljósleiðarans og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni við félagið á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk með hliðsjón af markaðsþróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur það framkvæmanlegt fyrir Ljósleiðarann að veita þann aðgang sem tillaga er um og byggist á ljósleiðaraheimtaugum félagsins sem byggðar hafa verið upp með ríkisstyrkjum, þar sem Ljósleiðarinn getur boðið upp á aðgang að ljósleiðara í aðgangsneti með heimtaug með P2P högun, þ.e. heimtaugin er heil og óslitin frá tækjarými/hnútpunkti til notkunarstaðar. FST leggur því fyrir Ljósleiðarann að veita aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sínum sem byggðar hafa verið upp með ríkisstyrkjum eða þann bitastraumsaðgang sem félagið hefur hingað til boðið upp á kjósi viðkomandi aðgangsbeiðandi það fremur. Í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem ekki hafa verið byggðar upp með ríkisstyrkjum er Ljósleiðaranum heimilt að leysa þá aðgangskvöð með veitingu þess bitastraumsaðgangs sem félagið hefur hingað til boðið upp á. Að mati FST færi það gegn meðalhófi að fara fram á að félagið breyti um viðskiptamódel til að fullnægja aðgangskvöð, auk þess sem smásalar óska almennt eftir bitastraumsaðgangi en ekki heimtaugaleigu.

2803. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft, eins og nánari grein verður gerð fyrir í kafla 10.3.2.3 hér að neðan. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Ljósleiðarann á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái einnig til aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangssleiðum. Nánari

grein verður gerð fyrir annarri slíkri ómissandi aðstöðu í kafla 10.3.2.4 hér að neðan. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Ljósleiðarann að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu.

2804. FST leggur kvöð á Ljósleiðarann um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, eins og nánari grein er gerð fyrir í köflum 10.3.2.2-10.3.2.4 hér að neðan.

10.3.2.2 Aðgangur að ljósleiðaraheimtaug

2805. Sá aðgangur sem Ljósleiðarinn býður í dag felst í bitastraumsaðgangi sem veittur er í tengipunktum á höfuðborgarsvæðinu. Með tengingu smásala í þá tengipunkta fæst aðgangur að öllum viðskiptavinum sem tengdir eru heimtauganeti Ljósleiðarans.

2806. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk þegar um er að ræða ríkisstyrkt ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbíðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang.

2807. Kjósi Ljósleiðarinn að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita bitastraumsaðgang í tilvikum ljósleiðaraheimtauga sem hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrk er Ljósleiðaranum einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

10.3.2.3 Samhýsing eða samnýting, þ.m.t. aðgangur að rörum og lagnaleiðum og tilkynningar um fyrirhugaðar framkvæmdir

2808. Líkt og áður hefur komið fram getur verið verulega kostnaðarsamt fyrir nýja netrekendur á heimtaugarmarkaði að byggja upp þá aðstöðu sem nauðsynleg er til að bjóða fullnægjandi net. Slíkur kostnaður er í mörgum tilvikum óafturkræfur. Til að dreifa slíkum uppbyggingarkostnaði milli hlutaðeigandi fyrirtækja er oft brugðið á það ráð að deila kostnaði vegna jarðvegs- og lagnaframkvæmda.

2809. Framkvæmdastjórn ESB hefur einnig lagt áherslu á að markaðsaðilar láti eftirlitsaðilum í té upplýsingar um hvar mögulegt er að nýta rör- og lagnaleiðir og önnur mannvirki fyrir útbreiðslu næstu kynslóðar aðgangsneta (NGA). Í þeim tilgangi skulu eftirlitsaðilar beita sér fyrir því að þar sem framangreind aðstaða er fyrir hendi skuli hún vera öllum opin.

2810. Varðandi það hvort raunhæft sé að notast við aðliggjandi aðgang í stað ofangreinds aðgangs, svo sem með aðgengi að rörum og lagnaleiðum, telur FST að síðastgreindur aðgangur einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að aðgangskvöð á Ljósleiðarann á því svæði þar sem félagið

telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk náí til heimtaugaaðgangs í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, a.m.k. til þess bitastraumsaðgangs sem félagið hefur þegar veitt á markaði 3b í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem ekki hafa verið byggðar upp gegn ríkisstyrk, aðgangs að rörum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangsleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Ljósleiðarann að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu.

2811. Þá telur FST það forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu og áhættunni sem fylgir fjárfestingunni að Ljósleiðarinn veiti framangreindan aðgang, á umræddu svæði. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptaþjónustu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2812. Einnig telur FST að önnur atriði sem kveðið er á um í 4. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, þ.e. væntanleg tækniþróun, þarfir á að tryggja tæknilegt hlutleysi, hvers kyns hugverkaréttindi eða framboð samevrópskrar þjónustu, hafi ekki þau áhrif að ekki teljist rétt að leggja slíkar aðgangskvaðir á viðkomandi markaði.

2813. FST leggur kvöð á Ljósleiðarann um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a, á grundvelli g.liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2814. Sanngjörn beiðni um aðgang að heimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð

2815. Komi sú staða upp að fjarskiptafyrirtæki óski eftir að fá að setja nýjan streng í rör og lagnaleiðir Ljósleiðarans, á þeim markaði sem hér er til umfjöllunar og á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, sem ekki eru fullnýttar, skal Ljósleiðarinn verða við þeirri beiðni, að því gefnu að hún sé eðlileg og sanngjörn. Komi fram málefnaleg beiðni um það frá áhugasömum netrekanda, sem telst eðlileg og sanngjörn, skal Ljósleiðarinn útbúa skrá sem hefur að geyma upplýsingar um legu og ástand röra og lagnaleiða félagsins. Þar skal m.a. koma fram hvaða rör og lagnaleiðir eru lausar að hluta eða öllu leyti og geti þannig nýst fyrir slíkan aðgang. Ljósleiðarinn skal þá veita FST og áhugasömum fjarskiptafyrirtækjum aðgang að umræddum gögnum.

2816. Ofangreindur gagnagrunnur skal liggja fyrir eigi síðar en 3 mánuðum eftir að sanngjörn og málefnaleg beiðni hefur komið fram frá netrekanda varðandi slíkan aðgang á tilteknu svæði eða svæðum. Slík beiðni skal einskorðast við skýrt afmarkað/afmörkuð svæði, t.d. sveitarfélag, þorp/bæ eða hverfi, sem áhugi viðkomandi netrekanda beinist að hverju sinni.

2817. Eftir að hafa fengið ofangreind gögn með upplýsingum um rör og lagnaleiðir Ljósleiðarans í hendur skal netrekandi, sem áhuga hefur 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 er um hvaða rör eða lagnaleiðir óskað er aðgangs að. Ljósleiðarinn skal ekki hefja vinnu við eigin lögn á Ljósleiðaraþráðum á viðkomandi svæði sem netrekandi sýnir áhuga á eftir að beiðni er komin fram um að Ljósleiðarinn veiti ofangreindar upplýsingar og þar til sá mánaðarfrestur er liðinn sem netrekandi hefur til að ákveða hvort hann nýti sér

aðgang að þeim. Á umræddu tímabili eru umbeðin rör eða lagnaleiðir svæðisins því frátekin fyrir hinn áhugasama netrekanda. Umrætt tímabil getur verið skemmra en 4 mánuðir, allt eftir því hve fljótt Ljósleiðarinn afhendir hinum áhugasama netrekanda nauðsynlegar upplýsingar um þau rör og lagnaleiðir sem fyrirspurn varðar. Eftir að pöntun er komin fram er Ljósleiðaranum óheimilt að leggja lagnir eða framkvæma einhverja þá vinnu við þau rör og lagnaleiðir sem pöntun nær til sem á einhvern hátt skerða umbeðinn aðgang netrekanda að þeim rörum og lagnaleiðum.

2818. Umrædd kvöð má þó ekki koma í veg fyrir eðlilega nýtingu Ljósleiðarans á innviðum félagsins eða hefta Ljósleiðarauppbyggingu Ljósleiðarans. Hafi Ljósleiðarinn tilkynnt formlega um Ljósleiðaraútbreiðslu á umræddu svæði með a.m.k. 4 mánaða fyrirvara gildir umræddur forgangur aðgangsbeiðenda ekki. Ljósleiðarinn þarf þá að tiltaka nákvæmlega hvaða staðföng eru undir og tímasetningu framkvæmda. Ljósleiðaranum 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 Ljósleiðarinn misnoti þessa heimild til forgangs, getur FST, að ábendingu áhugasamra aðgangsbeiðenda, metið hvort útbreiðsluáform Ljósleiðarans séu raunhæf. Getur FST þá m.a. kallað eftir afriti af samningum við verktaka og fjárhagsáætlanir vegna umræddra verkefna. Meti FST það svo að áform um framkvæmdir á einhverju svæði eða svæðum séu ekki raunhæfar innan umrædds 12 mánaða tímabils getur FST ákvarðað að það svæði eða þau svæði njóti ekki forgangs Ljósleiðarans til framkvæmda.

2819. Til að auka virkni ofangreindrar kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum og til að stuðla að útbreiðslu Ljósleiðara á svæðum þar sem Ljósleiðara skortir, og eftir atvikum að efla samhliða útbreiðslu Ljósleiðaraneta þar sem það getur talist fjárhagslega raunhæft leggur FST þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Kvöð þessi nær bæði til holugraftar og skurða, en viðgerðir eða endurnýjun einstakra heimtauga falla alla jafna ekki undir þessa kvöð. Kvöðinni er bæði ætlað að ná til heildaruppbyggingar þar sem engir innviðir eru í jörðu og til þeirra jarðvegs- og lagnaframkvæmda þar sem innviðir eru fyrir og verið er að leggja og/eða draga Ljósleiðarataugar heim í hús sem og annarra framkvæmda tengda uppbyggingu og útbreiðslu á Ljósleiðaraneta. Ljósleiðaranum er heimilt að stytta fyrirvara í auglýsingu niður í 2 mánuði ef Ljósleiðarinn leggur aukarör í alla hluta viðkomandi framkvæmda, sem annað fjarskiptafyrirtæki gæti fengið aðgang að og tekið í notkun síðar.

2820. Auglýsing um fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir Ljósleiðarans verður að vera nægjanlega ítarleg svo að aðilar sem hyggja á uppbyggingu og/eða útbreiðslu neta geti gert sér grein fyrir raunverulegu umfangi framkvæmdanna. Meðal annars skal auglýsing innihalda upplýsingar um hvort um sé að ræða lagningu nýrra innviða eða hvort nýta eigi fyrirliggjandi innviði fyrirtækisins og tilgreina skal alla skurði og holur sem fyrirhugað er að gera ásamt upplýsingum um fyrirhugaðar tengingar strengja og hvort leggja eigi heimtaugar í einstaka hús (og þá hvaða hús).

2821. Lögð er sú kvöð á Ljósleiðarann að veita aðstöðu í hýsingarrýmum. Sanngjörn beiðni um samhýsingu telst vera beiðni um laust rými í húsnæði Ljósleiðarans, en undir slíka skilgreiningu getur einnig fallið beiðni sem hefur í för með sér stækkun/nýbyggingu húsnæðis.

2822. Að mati FST er skyldan til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu, eins og henni er lýst hér að framan, sanngjörn og skapar Ljósleiðaranum ekki verulegar fjárhagsbyrðar heldur veitir fyrirtækinu fremur möguleika á að nýta umfram afkastagetu. Auk þess sem greiðslur fyrir slíkan aðgang veita Ljósleiðaranum tækifæri til að fá endurgreiðslu af fjárfestingu sinni. Kvöð um samhýsingu gildir eingöngu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Ef skylda til samnýtingar eða samhýsingar krefst breytingar eða stækkunar skal Ljósleiðarinn koma til móts við eðlilegar og sanngjarnar beiðnir. Ljósleiðarinn skal verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum um samhýsingu tilheyrandi búnaðar sem tengist þjónustu sem veitt er yfir ljósleiðaraheimtaugar.

2823. Fyrirtæki sem leigja aðgang að netum og aðstöðu Ljósleiðarans þurfa oft á tíðum að hafa aðgang að rafmagni fyrir búnað sem þau staðsetja í leigðri aðstöðu. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST kvöð á Ljósleiðarann um að útvega leigutökum aðgang að rafmagni og annarri ómissandi aðstöðu þar sem það er framkvæmanlegt, hvort sem viðkomandi leigutaki setur upp eigin mæli eða ekki, en það getur ráðist nokkuð af aðstæðum í hverjum tilviki fyrir sig.

2824. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Ljósleiðarann varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rorum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu á því svæði sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg vegna aðgangs í Sveitarfélaginu Ölfus og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Ljósleiðarann.

10.3.2.4 Aðgangur að annarri ómissandi aðstöðu

2825. FST telur nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann að verða við réttmætum beiðnum um aðgang að og notkun á fleiri ómissandi þjónustupáttum, en þeim sem fjallað er um hér að framan, og aðgangsbeiðendur kunna að þurfa á að halda svo aðgangur að þeim páttum sem að framan greinir nýtist til fulls á því svæði sem um ræðir. Lög um fjarskipti gera ráð fyrir að hægt sé að skylda fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk til þess að veita ýmsa tengda þjónustu sem nauðsynleg er til þess að leigutakar hafi full not af staðaraðgangi. Ýmsar heimildir af þessu tagi er að finna í 2. mgr. 48. gr. laganna.

2826. Með vísan til b. og f. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð um að Ljósleiðarinn veiti öðrum fjarskiptafyrirtækjum opinn aðgang að tæknisniðflötum, samskiptareglum eða annarri tækni sem er nauðsynleg til að tryggja virkni þjónustu.

2827. Með vísan til h. liðar 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga leggur FST kvöð á Ljósleiðarinn um að félagið bjóði aðgangsbeiðendum þjónustu sem tryggir rekstrarsamhæfi enda á milli til notenda.

2828. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST á kvöð um að Ljósleiðarinn veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptapjónustu. Slíkur aðgangur getur m.a. falist í eftirtöldu:

- Rekstrarstuðningur.

- Gagnagrunnur til afla upplýsinga áður en pantað er.
- Afhending.
- Pantanir.
- Viðhald.
- Bilanaafgreiðsla.
- Reikningagerð.

10.3.2.5 Bann við afturköllun á aðgangi að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur

2829. Líkt og fram kemur í kafla 8.2.2.9. eru þau nýmæli í d. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga varðandi að FST geti krafist þess af fjarskiptafyrirtæki að það afturkalli ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur.

2830. Þar sem greind samkeppnisvandamál benda til þess að Ljósleiðarinn, geti haft tækifæri og hvata á því svæði sem félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk til að synja tilteknum fjarskiptafyrirtækjum um aðgang á markaði 3a, eða eftir atvikum með veitingu bitastraumsaðgangs á markaði 3a, eða afturkalla þegar veittan aðgang, eða bjóða aðgang á óaðgengilegum kjörum sem jafna má til synjunar, telur FST nauðsynlegt að leggja á Ljósleiðarann kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skal Ljósleiðarinn því veita aðgang að rörum og lagnaleiðum, hýsingu, heimtaugaleiguaðgang að ríkisstyrktum netum og þann bitastraumsaðgang sem félagið veitir nú þegar á því svæði þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk, nema að viðkomandi aðgangshafi fallist á slíka afturköllun. Kjósi Ljósleiðarinn að afturkalla þann bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt á umræddu svæði raknar upp aðgangskvöð að Ljósleiðaraheimtaugum, burtséð frá því hvort um er að ræða ríkisstyrkt net eða ekki.

2831. Komi fram rökstudd beiðni frá Ljósleiðaranum um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi. Viðkomandi aðgangsbeiðandi verður þá aðili að slíku stjórnsýslumáli og getur komið andmælum sínum á framfæri. Aðstæður sem geta réttlætt slíka beiðni geta t.d. falist í breytingum á kerfishögun, framtíðaruppbyggingu háhraðaneta, plássleysi í mannvirkjum, þ.m.t. rörum og lagnaleiðum, og/eða öðrum grundvallarbreytingum netkerfa eða innviða sem gera slíka afturköllun nauðsynlega.

10.3.2.6 Niðurstaða um álagningu kvaða á Ljósleiðarann um aðgang á markaði 3a

2832. FST telur að aðgangur að rörum og lagnaleiðum einn og sér sé ekki nægjanlegur, enda lítið verið notaður hér á landi fram til þessa, en þó telur FST að hann geti verið mikilvægur til að stuðla að ljósleiðaravæðingu þar sem slíkt er ekki til staðar og eftir atvikum stuðlað að innviðasamkeppni þar sem slíkt er fjárhagslega raunhæft. Því telur FST mikilvægt að leggja ítarlega aðgangskvöð á Ljósleiðarann á grundvelli 48. gr. fjarskiptalaga á því svæði þar sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk nái til heimtaugaaðgangs í tilvikum ríkisstyrktra ljósleiðaraneta, a.m.k. til þess bitastraumsaðgangs sem félagið hefur þegar veitt á markaði 3b í tilviki ljósleiðaraheimtauga sem ekki hafa verið byggðar upp gegn ríkisstyrk,

aðgangs að rorum og lagnaleiðum, aðstöðuleigu og aðgangs að annarri ómissandi aðstöðu sem tengist ofangreindum aðgangssleiðum. Að mati FST er vel gerlegt fyrir Ljósleiðarann að veita slíkan aðgang miðað við þá getu sem er fyrir hendi hjá félaginu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á fjarskiptabjónustu á því svæði þar sem Ljósleiðarinn er með umtalsverðan markaðsstyrk.

2833. Af framangreindu leiðir að FST leggur kvöð á Ljósleiðarann um að verða við öllum sanngjörnum og eðlilegum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um framangreindan aðgang, ásamt aðgangi að tengdri aðstöðu og þjónustu á því svæði er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a. Sanngjörn beiðni um aðgang að heimtaug telst vera beiðni um heimtaug sem ekki verður í annarri notkun á þeim degi sem ný notkun er ráðgerð.

2834. Sá aðgangur sem Ljósleiðarinn býður í dag felst í bitastraumsaðgangi sem veittur er í tengipunktum á höfuðborgarsvæðinu. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að veita staðaraðgang í ljósleiðaraneti sínu á viðkomandi markaði á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk þegar um er að ræða ríkisstyrkt ljósleiðaranet, nema ef aðgangsbeiðandi óskar fremur eftir bitastraumsaðgangi. Í tilviki þeirra ljósleiðaraheimtauga sem Ljósleiðarinn hefur lagt á svæðinu án ríkisstyrkja getur Ljósleiðarinn kosið að veita staðaraðgang eða fullnægjandi bitastraumsaðgang.

2835. Kjósi Ljósleiðarinn að nýta sér ekki ofangreinda heimild til að veita bitastraumsaðgang í tilvikum ljósleiðaraheimtauga sem hafa verið byggð upp gegn ríkisstyrk er Ljósleiðaranum einungis heimilt að takmarka aðgang að og notkun á heimtaugum á grundvelli grunnkrafna er varða rekstraröryggi fjarskiptanetsins í neyðartilfellum, samstæði þess og í rökstuddum tilvikum rekstrarsamhæfni þjónustukerfa og verndun gagna.

2836. Skylda til að bjóða samnýtingu eða samhýsingu leggst á Ljósleiðarann varðandi þá aðstöðu sem fyrirtækið hefur yfir að ráða, þ.m.t. í byggingum, rorum og lagnaleiðum og annarri aðstöðu á því svæði sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Skyldan nær til beiðni sem er sanngjörn og eðlileg vegna aðgangs í Sveitarfélaginu Ölfus og hefur eins og áður segir ekki í för með sér mikla aukningu á fjárhagslegri byrði á Ljósleiðarann.

2837. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið skuli birta lista yfir fyrirhugaðar jarðvegs- og lagnaframkvæmdir (e. Civil Works) með 4 mánaða fyrirvara á þeim svæðum sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði.

2838. Með vísan til i. liðar 2. mgr. 48. gr. leggur FST einnig þá kvöð á Ljósleiðarann að félagið veiti aðgang að stoðkerfum, rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði sem nauðsynlegar eru til þess að heimtaugarnar nýtist fyrir þann tilgang sem þær eru leigðar og tryggir samkeppni í framboði fjarskiptabjónustu

2839. Loks telur FST nauðsynlegt að leggja á Ljósleiðarann kvöð skv. 2. tölulið 2. mgr. 48. gr. að afturkalla ekki aðgang að aðstöðu sem þegar hefur verið veittur á því svæði sem Ljósleiðarinn telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Komi fram rökstudd beiðni frá Ljósleiðaranum um afturköllun ofangreinds aðgangs, og viðkomandi aðgangshafi fellst ekki á slíka afturköllun, getur FST fallist á slíkt með sérstakri

stjórnvaldsákvörðun ef sterk rök hníga til þess sem vega þyngra en hagsmunir viðkomandi aðgangshafa af óbreyttum aðgangi.

10.3.3 Kvöð um jafnræði á Ljósleiðarann á markaði 3a

10.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2840. Samkvæmt 50 gr. fjarskiptalaga getur FST lagt þær kvaðir á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk að það gæti jafnræðis með tilliti til samtengingar eða aðgangs. Kvaðir um jafnræði skulu einkum tryggja að fyrirtæki beiti sambærilegum skilyrðum við sambærilegar aðstæður gagnvart öðrum veitendum sambærilegrar þjónustu og láti öðrum í té þjónustu og upplýsingar með sömu skilyrðum og af sömu gæðum og það veitir vegna eigin þjónustu eða þjónustu dótturfyrirtækja sinna eða samstarfsaðila. Kvaðir um jafnræði geta falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Ákvæði 50. gr. er samsvarandi ákvæði 30. gr. eldri laga en þó nokkuð ítarlegra. Í frumvarpi því er varð að fjarskiptalögum er þó tekið fram að ekki sé gert ráð fyrir að nein grundvallarbreyting verði á beitingu þess.

2841. Nánar er fjallað um útfærslu jafnræðiskvaðar í 36. gr. reglugerðar um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta. Í ákvæðinu kemur fram að kvaðir um jafnræði geti falið í sér skyldu fyrirtækis til að bjóða öllum fyrirtækjum vörur og þjónustu sem tengjast aðgangi, þ.m.t. sjálfu sér, með sömu tímamörkum, skilmálum og skilyrðum, m.a. þeim sem tengjast verði og þjónustustigi, og um sömu kerfi og ferli til að tryggja jafnan aðgang. Nefnist þetta aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - Eol).

2842. Enn fremur kemur fram að líklegt sé að slík ströng jafnræðiskvöð hafi í för með sér hærri kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki en mildari jafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output - EoO). Við álagningu kvaðarinnar ber FST að vega þennan aukna kostnað gagnvart öflugri samkeppni sem aðfangajafnræðiskvöð getur leitt af sér og sérstaklega líta til þess hvort þörf er á henni í þeim tilvikum sem ekki eru lagðar beinar kvaðir á viðkomandi fjarskiptafyrirtæki um eftirlit með gjaldskrá. Sérstaklega gæti slík kvöð verið réttlæt看anleg, í samræmi við meðalhóf og skilað miklum ávinningi þegar um er að ræða ný fjarskiptanet eða slík net sem til stendur að byggja, fremur en ef uppfæra þarf eldri net eða kerfi, sem kunna jafnvel að vera á útleið, til að samhæfa þau þessari ströngu jafnræðiskvöð. Álagning slíkrar strangrar jafnræðiskvaðar á net eða kerfi lítilla fjarskiptafyrirtækja getur verið umfram meðalhóf og því ekki réttlæt看anleg.

2843. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Kvöðinni er ætlað að hindra að fjarskiptafyrirtæki mismuni, t.d. í verðum og gæðum þjónustu, þ.e. selji ódýrari og betri heildsölubjónustu til sumra aðila en það selur öðrum. Sanngjörn, hófleg og réttmæt skilyrði fyrir aðgangi, þ.á.m. verð, eru grundvallaratriði í þeirri viðleitni að efla samkeppni. Jafnræðiskvöðin felur þó ekki í sér að öll fyrirtæki búi við nákvæmlega sömu skilyrði heldur skal allur mismunur á skilyrðum vera byggður á hlutlægum forsendum.

2844. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður staðaraðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2845. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2846. Þær upplýsingar sem Ljósleiðarinn öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2847. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. þá sem snúa að verðum). Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Ljósleiðarans, aðstöðuleigu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

10.3.3.2 Aðfangajafnræði

2848. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er hverjum aðila verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Ljósleiðarinn veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur því á Ljósleiðarinn svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO). Ljósleiðarinn starfar sem heildsölufyrirtæki án smásöluarms. Fyrirtækið hefur því ekki einhvers kyns innri ferla milli smásölurekstrar og heildsölupjónustu. Því ætti það ekki að vera óþarflega íþyngjandi fyrir Ljósleiðarann að vinna samkvæmt aðfangajafnræði, auk þess sem FST skilst að sú sé raunin hjá fyrirtækinu í dag.

2849. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Ljósleiðarinn sé skuldbundinn til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Ljósleiðarans sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur

10.3.3.3 Jafn aðgangur að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími

2850. Upplýsingar um staðaraðgang og þjónustu tengda aðganginum og um aðstöðuleigu og aðgang að rörum og lagnaleiðum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum á umræddu svæði með sama hætti og á sama tíma. FST telur sérlega mikilvægt að Ljósleiðarinn eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma.

2851. Ljósleiðarinn skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um staðaraðgang eða tengda þjónustu og um aðgang að aðstöðuleigu og að rörum og lagnaleiðum verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Ljósleiðaranum er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2852. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarann að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta félagsins á umræddu svæði með sama fyrirvara og skal fyrirvarinn eigi vera skemmri en 4 mánuðir.

10.3.3.4 Niðurstaða um jafnræðiskvöð á Ljósleiðarann á markaði 3a

2853. Ljóst er að til þess að kvöð um aðgang skili tilætluðum árangri verður aðgangskvöðin að vera sett fram samhliða kvöð um jafnræði. Að mati FST er jafnræðiskvöðin einnig best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. FST leggur því þá kvöð á Ljósleiðarann að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa staðaraðgang með fastlínu á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. þá sem snúa að verðum). Á þetta einnig við um aðgang að rörum og lagnaleiðum Ljósleiðarans, aðstöðuleigu og annarri ómissandi aðstöðu sem tengist markaði 3a.

2854. Þá gerir FST þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er hverjum aðila verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Ljósleiðarinn veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur þar með á Ljósleiðarinn svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Ljósleiðarinn sé skuldbundinn til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina.

2855. Að lokum leggur FST þá kvöð á Ljósleiðarann að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun heimtauganeta félagsins á umræddu svæði með sama fyrirvara og skal fyrirvarinn eigi vera skemmri en 4 mánuðir.

10.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

2856. Í 2. mgr. 59 gr. fjarskiptalaga sem fjallar um heildsölufyrirtæki segir að komist Fjarskiptastofa að þeirri niðurstöðu að skilyrðin sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt getur stofnunin aðeins lagt á fyrirtækið kvaðir skv. 48. og 50. gr. og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2857. Fram hefur komið í greiningu FST að í Sveitarfélaginu Ölfusi þar sem Ljósleiðarinn er talinn markaðsráðandi er markaðshlutdeild Ljósleiðarans töluverð og hefur farið vaxandi jafnt og þétt. Þar eru líka aðstæður þannig að samhliða útbreiðsla fastaneta og tveggja ljósleiðaraneta er takmörkuð. Ljósleiðaraútbreiðsla Ljósleiðarans er töluvert mikið meiri en Mílu í sveitarfélaginu og það sem skiptir mestu máli þá nær útbreiðsla Ljósleiðarans til dreifbýlis og mjög ólíklegt er að þar verði byggt upp samhliða ljósleiðaranet. Þó að félagið sé heildsölufyrirtæki er samt til staðar hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu til að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Ljósleiðarann um réttláta og sanngjarna verðlagningu á markaði 3a í sveitarfélaginu.

2858. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

2859. Hugtakið réttlát og sanngjörn verðlagning (e. fair and reasonable pricing) hefur verið notuð í samkeppnisrétti og öðrum lagatexta sem tengjast fjarskiptamarkaði og má þar nefna lög nr. 125/2019 um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta⁷⁶ sem fela í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2014/61 frá 15. maí 2014.

2860. Réttlát og sanngjörn verðlagning er víðtækt hugtak og ber að túlka það í samræmi við fjarskiptalög og meginreglur samkeppnisréttar. FST mun því taka tillit til almennra sjónarmiða og markmiða fjarskiptalaga, sem og meginreglum samkeppnisréttar, við ákvörðun á því hvort að verðskrá Ljósleiðarans teljist réttlát og sanngjörn.

2861. Eins og fram kom hér að framan skulu aðferðir við endurheimt kostnaðar eða aðferðafræði við verðlagningu stuðla að skilvirkni og sjálfbærri samkeppni og vera til sem mestra hagsbóta fyrir endanotendur. Heimilt er að taka tillit til þess verðs sem er í boði á sambærilegum samkeppnismörkuðum. Við ákvörðun á verði skal gera ráð fyrir hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu. Enn fremur skal taka mið af hagræði af fyrirsjáanlegu og stöðugu heildsöluverði.

2862. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykkja verðskrá Ljósleiðarans áður en hún tekur gildi á þessum markaði.

2863. Því mun Ljósleiðaranum verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði eins og áður en með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Ljósleiðarans nema til komi málefnaleg

⁷⁶ Í 2. mgr. 7. gr. þeirra laga segir: „Að fenginni skriflegri beiðni er rekstraraðilum neta skylt að verða við öllum réttmætum beiðnum fjarskiptafyrirtækja um aðgang að efnislegu grunnvirki sínu, enda séu skilmálar, þ.m.t. verð, sanngjarnir og eðlilegir.“

kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2864. Við ákvörðun á því hvort að verð Ljósleiðarans séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

2865. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2866. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Ljósleiðarinn heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Ljósleiðarans að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Ljósleiðarinn skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. Í þeim tilfellum þar sem Ljósleiðarinn hefur eignast fjarskiptanet með því að kaupa það eða þar sem ríkisstyrkur hefur verið notaður við uppbyggingu netsins skal Ljósleiðarinn leggja fram kaupsamning þar sem fram kemur kaupverð og/eða upplýsingar um veittan opinberan stuðning. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Ljósleiðarans séu aðgreindar fyrir Sveitarfélagið Ölfus og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald hvað varðar þetta sveitarfélag.

2867. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Ljósleiðarinn tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

11 Álagning kvaða á Mílu á markaði 3b

11.1 Almennt um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

2868. Í eftirfarandi 31 sveitarfélagi af 64 metur FST að virk samkeppni sé til staðar á markaði 3b eða að það stefni í virka samkeppni á líftíma greiningarinnar.

- Akraneskaupstaður
- Árneshreppur
- Ásahreppur
- Bláskógabyggð
- Bolungarvíkurkaupstaður
- Borgarbyggð
- Fljótsdalshreppur
- Flóahreppur
- Garðabær
- Grímsnes- og Grafningshreppur
- Grýtubakkahreppur
- Hafnarfjarðarkaupstaður
- Hrunamannahreppur
- Hvalfjarðarsveit
- Hveragerðisbær
- Hörgársveit
- Ísafjarðarbær
- Kjósarhreppur
- Kópavogsbær
- Mosfellsbær
- Mýrdalshreppur
- Rangárþing ytra
- Reykjanesbær
- Reykjavíkurborg
- Seltjarnarnesbær
- Skeiða- og Gnúpverjahreppur
- Skorradalshreppur
- Súðavíkurhreppur
- Svalbarðsstrandarhreppur
- Sveitarfélagið Árborg
- Tjörneshreppur

2869. FST telur því hvorki heimilt né nauðsynlegt að viðhalda neinum kvöðum á markaði 3b í ofangreindum sveitarfélögum. Í ofangreindum sveitarfélögum hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

2870. Í eftirfarandi 32 sveitarfélögum telur FST að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b.

- Akureyrarbær
- Dalabyggð
- Dalvíkurbyggð
- Eyjafjarðarsveit
- Eyja- og Miklaholtshreppur
- Fjallabyggð
- Fjarðabyggð
- Grindavíkurbær
- Grundarfjarðarbær
- Húnabyggð
- Húnaþing vestra
- Kaldrananeshreppur
- Langesbyggð
- Múlaþing
- Norðurþing
- Rangárþing eystra
- Reykhólahreppur
- Skaftárhreppur
- Skagabyggð
- Skagafjörður
- Snæfellsbær
- Strandabyggð
- Suðurnesjabær
- Sveitarfélagið Hornafjörður
- Sveitarfélagið Skagaströnd
- Sveitarfélagið Stykkishólmur
- Sveitarfélagið Vogar
- Tálknafjarðarhreppur
- Vestmannaeyjabær
- Vesturbyggð
- Vopnafjarðarhreppur
- Þingeyjarsveit

11.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Mílu á markaði 3b

2871. Varðandi almenna umfjöllun um kvaðir og álagningar þeirra vísast til kafla 8.2.1 um mat og rökstuðning fyrir álagningu kvaða á Mílu á markaði 3a og vísast til þess. Óþarft er að endurtaka þann texta hér en sömu sjónarmið gilda varðandi álagningu kvaða á markaði 3a og 3b.

2872. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda

samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestinum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2873. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Mílu sem útfærðar eru í kafla 11.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Mílu til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2874. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2875. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Mílu í umræddum sveitarfélögum og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 11.3, auk þess sem í kafla 8.2.2 hér að framan er að finna ítarlegan rökstuðning fyrir því hvers vegna FST telur að kvaðir þær sem lagðar voru á Mílu með sátt við SE þann 15. september 2022 nægi ekki einar og sér.

2876. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Mílu í þeim sveitarfélögum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2877. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamála sem geta komið upp og sterkrar stöðu Mílu á viðkomandi markaði, í þeim 32 sveitarfélögum sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðskrár. FST mun hins vegar ekki viðhalda á Mílu kvöðum um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað eða færslu kostnaðarbókhalds. Því er ljóst að Míla er að losna undan öllum kvöðum á markaði 3b í sveitarfélögum þar sem hátt í 80% landsmanna búa, auk þess

sem verulega verður slakað á kvöðum í þeim sveitarfélögum sem Míla verður ennþá með umtalsverðan markaðsstyrk.

2878. Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar.

2879. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 11.3.2 hér að neðan.

2880. Aðgangur að rorum og lagnaleiðum heyrir undir markað 3a, en aðstöðuleiga bæði undir markað 3a og 3b. Varðandi mat á nauðsyn og rökstuðning fyrir álagningu kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu hjá Mílu á markaði 3b, vísast til kafla 8.2.1 hér að framan, þar sem sambærileg sjónarmið gilda hvað þetta varðar á báðum mörkuðum.

2881. Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu telur FST nauðsynlegt að viðhalda aðgangskvöð á Mílu á umræddum svæðum hvað varðar miðlægan aðgang (bitastraum) að kopar- og ljósleiðaraheimtaugum um þau net, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 11.3.2. Ekki er um nýjar kvaðir að ræða, að öðru leyti en því að nú bætist aftur við aðgangsléið 4, sem hvíldi á Símasamstæðunni milli árána 2008-2014, heldur er verið að viðhalda núverandi kvöðum, en þær munu þó aðeins gilda í umræddum 32 sveitarfélögum. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að tryggja þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddum svæðum, þar sem Míla er víðast hvar eini eða a.m.k. langstærsti netrekandinn á viðkomandi svæðum. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæðum, en komist innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2882. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á frálíggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem Míla hefur verið metin í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði áfram lögð á bitastraumskerfi Mílu hvað varðar aðgang þar, neytendum til heilla.

2883. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Mílu erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil og landsdekkandi heimtauganet og því er það nauðsynleg forsenda

virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að bitastraumskerfum Mílu á þessum svæðum.

2884. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Mílu en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að bitastraumskerfum Mílu til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddum svæðum. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Míla mismuni ekki við gerð bitastraumssamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um bitastraumsaðgang á viðunandi hátt, auk þess sem slík kvöð hefur hvílt á félaginu um langt skeið. Með tengingu við bitastraumskerfi Mílu fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2885. Um aðgangsleið 4, sem gildi á Símasamstæðuna á árunum 2008-2014, en var felld brott á árinu 2014 vegna notkunarleysis, telur FST nú nauðsynlegt að bæta henni við aðgangskvöðina á Mílu vegna bitastraumsaðgangs. Þar sem Míla hefur yfirtekið AS númer og IP tölur Símans og veitir samtengingar við tengipunkta internetsins bæði innanlands og um útlandagátt framleiðir Míla fullbúna internetþjónustu sem Síminn svo endurselur. Með því hefur vaknað framboð og eftirspurn eftir slíkri vöru og telur FST það nauðsynlegt í ljósi samkeppnisvandamála, m.a. í tengslum við yfirfærslu markaðsstyrks, vöndlunar heildsöluþjónustu og mikillar breiddarhagkvæmni Mílu, sem fjallað er um í kafla 7.5.3.3, að bæta við þessari nýju aðgangsleið.

2886. Með aðgangsleið 4 er smásölum gert kleift að að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur. Míla yfirtók þann tæknirekstur sem þarf til veitingu þessarar þjónustu frá Símanum fyrir nokkrum misserum svo umtalsverð reynsla er kominn á hann innan fyrirtækisins og sinnir honum fyrir Símann. Því metur FST það svo að kvöðin sé ekki íþyngjandi fyrir Mílu og þannig ekki umfram meðalhóf. Mögulegur ávinningur neytenda af fjölbreyttari smásölusamkeppni sé meiri en kostnaður eða fyrirhöfn Mílu vegna þessarar aðgangsleiðar. Þar sem slík aðgangsleið verður seld þeim aðgangsbeiðendum sem eftir henni óska á réttlátum og sanngjörnum kjörum verður Míla ekki fyrir íþyngjandi kostnaði vegna hennar.

2887. Þá telur FST nauðsynlegt að búa svo um hnútana að Míla dragi ekki til baka bitastraumsaðgang sem félagið hefur veitt á netum sem félagið hefur fengið heimtaugaaðgang að (svartur ljósleiðari) meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila, svo viðskiptavinir allra þjónustuveitenda hafi áfram val um undirliggjandi fjarskiptanet eftir því sem ljósleiðaravæðingu Mílu vindur fram. FST lagði þessa kvöð á Mílu fyrst með ákvörðun FST nr. 5/2021 og er hún því gildandi á Mílu og því ekki um nýja kvöð að ræða. FST lagði mat á það hvort ennþá væri þörf á kvöð þessari eftir að Síminn seldi Mílu frá sér haustið 2022. Það er mat FST að svo sé, þar sem verulegra einkenna lóðréttrar samþættingar gætir ennþá á milli Mílu og Símans vegna langtímasamnings milli félaganna, þar sem m.a. er kveðið á um að Míla skuli vera forgangsbirgir Símans vegna 80% af bitastraumspörf Símans. Auk þess bendir ekkert til þess að Síminn hafi í hyggju að semja um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis á næstunni a.m.k. Þessu samkeppnisvandamáli er ítarlega lýst í kafla 7.5.3.3 hér að framan og vísast til þess.

2888. Telur FST síðastgreinda kvöð um áframhaldandi bitastraumsaðgang hjá Mílu á netum sem félagið hefur fengið bitastraumsaðgang að auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðin að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Varðandi meðalhóf getur ekki talist mjög íþyngjandi fyrir Mílu að draga ekki slíkan aðgang til baka. Til að koma í veg fyrir að slíkir aðilar geti hækkað gjöld sem Míla þarf að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti getur Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir. Sker FST þá úr um slíkt með ákvörðun. Telji FST verð eða aðra skilmála umræddra aðila vera óeðlilega losnar Míla undan kvöð þessari, ef þau fara ekki að ákvörðun FST. Ennfremur ef Síminn (forgangskaupandi hjá Mílu) semur um bitastraumsaðgang hjá slíkum aðilum. Að mati FST er því ljóst að ávinningur þessarar kvaðar er mun meiri en kostnaðar eða óhagræði Mílu af henni.

2889. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að viðhalda þeirri kvöð á Mílu, en nú aðeins á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða áframhaldandi aðfangajafnræðiskvöð (Eol), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs, jafn afgreiðslutími, kvöð um gerð gæðaviðmiðunarsamninga, veitingu gæðatryggingar og kvöð um mælingu og birtingu á lykil frammistöðupáttum (KPI's). Þó mun FST ekki lengur fara fram á það að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga þá sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Því er um nokkra tilslökun að ræða á umræddri kvöð á þeim svæðum sem kvöðin mun gilda. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í kafla 11.3.3 og undirköflum þess kafla.

2890. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að bitastraumskerfi Mílu í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Mílu. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að netkerfum Mílu fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

2891. FST álítur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún hvílir nú þegar á Mílu á mun stærra svæði en kveðið er á um í markaðsgreiningu þessari, þ.e. um land allt. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Mílu fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.3 varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Mílu forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og eða eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a eða geta veitt tilteknum smásölufyrirtækjum, t.d. forgangskaupanda hjá Mílu, forskot á tengdum smásölumörkuðum.

2892. Þá skal Míla áfram gera gæðaviðmiðunarsamninga (SLA's), yfirlýsingu um gæðatryggingu (SLG's) og birta lykil frammistöðupætti (KPI's), en slakað er á kröfum um að Míla birti opinberlega gæðaviðmiðunarsamninga sem félagið hefur gert eða mun gera við fjarskiptafyrirtæki. Þessar kvaðir voru nýjar á árinu 2014 en var viðhaldið með ákvörðun FST nr. 5/2021. Þær fólu í sér töluverða vinnu fyrir Mílu fyrstu árin, en FST metur það svo að umrædd atriði hafi verið nauðsynleg til að stuðla að auknu jafnræði og séu nauðsynleg áfram

á þeim svæðum sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3b. Að mati FST er það ekki íþyngjandi að ráði fyrir Mílu að viðhalda þeim kerfum sem byggð voru upp til að uppfylla þessar kvaðir.

2893. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæðum versnað enn frekar á viðkomandi heildsölumarkaði og/eða á tengdum smásölumarkaði. Þá telur FST að ávinningur af þessari kvöð sé mun meiri en kostnaður Mílu við að viðhalda henni, enda hefur verið bent á það hér að ofan að mesti kostnaðurinn við hana hefur þegar komið fram.

2894. Varðandi kvöð um eftirlit með gjaldskrá verður um verulega tilslökun að ræða hvað bitastraumsaðgang um koparnet félagsins varðar, en nokkur þynging hvað bitastraumsaðgang ljósleiðaranetið varðar. Auk þess sem allar kvaðir, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá, verða afnumdar af Mílu á viðkomandi markaði á svæðum þar sem hátt í 80% landsmanna búa, mun nú aðeins vera kveðið á um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsleigu Mílu á koparnetum félagsins, en fram að þessu hefur gilt kvöð á félagið um kostnaðargreind verð um land allt varðandi bitastraumsaðgang um koparnet félagsins. Hins vegar mun kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu nú einnig gilda varðandi bitastraumsleigu Mílu á ljósleiðaranetum á þessum svæðum, eins og í tilviki ljósleiðarans á viðkomandi markaði.

2895. FST telur nauðsynlegt að leggja þessa kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu á umræddum svæðum á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 11.3.4. Varðandi meðalhófið má m.a. benda á að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er miklum mun vægari og kostnaðarminni fyrir Mílu en kvöð um kostnaðargreind verð sem hvílt hefur á koparnetum Mílu um áraraðir með tilheyrandi kostnaðargreiningum.

2896. FST telur Mílu hafa möguleika og hvata til þess að beita yfirverðlagningu⁷⁷ á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Það einkennir þessi svæði að lítill eða enginn samkeppnisþrýstingur er til staðar og smásalar og þar með neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptabjónustu frá öðrum netrekendum. Telur FST því þörf á að leggja á kvöð um eftirlit með gjaldskrá Mílu. Í ljósi þeirra rofa sem urðu á eignartengslum Mílu og Símans telur FST aftur á móti rétt að beita vægari úrræðum varðandi eftirlit með gjaldskrá Mílu á viðkomandi markaði 3b en nú hvíla á félaginu hvað varðar bitastraum um koparnetið og er það niðurstaða FST að verðskrá Mílu fyrir slíkan bitastraumsaðgang skuli vera réttlát og sanngjörn á þeim landfræðilegu mörkuðum þar sem FST telur að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk. Það sama mun gilda um bitastraumsaðgang Mílu á ljósleiðaranetum, en engar verðkvaðir gilda nú um það.

2897. Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Mílu er afar sterk á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði, og

⁷⁷ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja

jafnvel í sumum tilvikum um einokunarstöðu að ræða, telur FST óvarlegt að kveða ekki á um neitt eftirlit með gjaldskrá Mílu á umræddum svæðum. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Míla komist ekki upp með yfirverðlagningu á umræddum svæðum, aðgangsbeyðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Míla mun meira frelsi til verðlagningar en félagið hafði í tilviki koparheimtauga og ekki þarf lengur fyrirfram samþykki FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um yfirverðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar við ákvörðun gjaldskrár, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

2898. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsaðgang Mílu á ljósleiðaranetum á viðkomandi svæðum þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði muni ekki hamla áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu félagsins eða vilja til fjárfestinga á þessum svæðum eða öðrum, eða uppsetningu bitastraumskerfa á slík ljósleiðaranet. Eins og áður segir er kvöð þessi mun vægari en kvöð um kostnaðargreind verð. Að mati FST hefur það svigrúm (e. regulatory holiday) sem Míla hefur um árabíl haft varðandi verðlagningu fyrir ljósleiðaraafurðir félagsins á mörkuðum 3a og 3b skilað góðum árangri í uppbyggingu háhraða aðgangsneta og bitastraumskerfa, en nú er svo komið, miðað við framangreind samkeppnisvandamál á þeim svæðum sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk, að tryggja þurfi betur samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumörkuðum á viðkomandi svæðum, án tillits til þess hvort hún fari fram á kopar- eða ljósleiðaranetum. Sambærileg kvöð verður lögð á ljósleiðarann á viðkomandi mörkuðum og á Tengir á markaði 3a.

2899. Þar sem kvöð þessi er ekki íþyngjandi fyrir Mílu frá því sem nú er má ljóst vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til yfirverðlagningar á svæðum þar sem lítil eða jafnvel engin samkeppni ríkir.

11.3 Álagning kvaða á Mílu á markaði 3b

11.3.1 Almenn

2900. FST leggur sömu kvaðir á Mílu á öllum ofangreindum 32 sveitarfélögum, sbr. kafla 11.1, þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

11.3.2 Kvöð um að veita aðgang

2901. Vísað er til kafla 8.3.2 um gildandi lög og heimildir FST til álagningar aðgangskvaða í kjölfar markaðsgreininga og útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum.

2902. Sterk staða Mílu á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum, sérstaklega á ákveðnum svæðum, hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markaði. Uppbygging á nýju bitastraumskerfi á viðkomandi svæði felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og er það mat FST að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra kerfa og uppbygging

annarra kerfa miðist við ákveðin svæði í grennd við starfsstöð þjónustuaðila. Á þetta sérstaklega við um fámenn og dreifbýl svæði. Þeir þjónustuaðilar sem nú eru starfandi í rekstri bitastraumskerfa hafa allir minni útbreiðslu en nemur þjónustu Mílu, þó útbreiðsla þeirra sé mjög mismunandi. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem Míla hefur verið metin í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Mílu hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásöluþjónustu.

2903. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni, með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur það í ljósi reynslunnar vel framkvæmanlegt fyrir Mílu að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Mílu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni. FST hefur við álagningu kvaðanna tekið tillit til annarra kvaða sem hvíla á Mílu. Ennfremur þeirra kvaða sem fyrirhugað er að leggja á Mílu vegna heildsölumarkaðar fyrir staðaraðgang (markaður 3a). Að mati FST dugar ekki að leggja aðeins á aðgangskvaðir á markaði 3a, þar sem of kostnaðarsamt er fyrir kaupendur aðgangs í heildsölu að koma sér upp sínu eigin bitastraumskerfi, auk þess sem flestir smásalar kjósa að leigja bitastraumsaðgang en ekki heimtaugaleiguaðgang. Reynslan hefur sýnt á undanförunum árum að meiri ásókn er í miðlægan heildsöluaðgang heldur en staðaraðgang.

2904. FST leggur á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu. Hér falla undir koparheimtaugar með VDSL búnaði og bitastraumsaðgangur um ljósleiðara.

2905. Í boði skal vera bitastraumsaðgangur með eftirfarandi gæðaskilgreiningum:

- Í fyrsta lagi aðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna internetþjónustu.
- Í öðru lagi aðgangur sem notar litla bandbreidd en gerir miklar kröfur til gæða vegna talsímaþjónustu yfir IP (VoIP).
- Í þriðja lagi aðgangur sem notar mikla bandbreidd og gerir miklar kröfur til gæða vegna sjónvarpsdreifingar og myndleigu yfir IP (IPTV, VoD) þar sem m.a. er notuð margvarps (e. multicast)⁷⁸ tækni og viðeigandi samskiptahættir.

⁷⁸ Í gagnaflutningi um fjarskiptanet er margvarp (e. multicast) notað til útsendingar gagnastrauma þar sem gögn eru send til margra móttakenda samtímis með einni útsendingu frá upprunastað. Gögn eru fjölfölduð í hnútpunktum netsins, þannig að um hvern legg netsins fara gögn einungis í einu afriti. Afrit verða til með

2906. Þessar tegundir aðgangs sem hér eru nefndar eru fyrst og fremst leiðbeinandi en hvorki tæmandi né útiloka þær að aðrar gerðir verði í boði. FST telur að verðlagning hverrar aðgangspjónustu yfir bitastraum skuli fara eftir því bandvíddarálagi sem hún veldur og þeim gæðakröfum sem hún þarf að uppfylla.

2907. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2⁷⁹ vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP⁸⁰ vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Míla verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði.

2908. Míla skal einnig ef þess er óskað annast sendingu á bitastraumum um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu. Fjarskiptafyrirtæki skulu eiga möguleika á afhendingu bitastraumsins á mismunandi stöðum í netinu sem hér segir og skulu eiga þess kost að breyta afhendingarmöguleikanum eftir þörfum:

1. Í DSLAM eða jafngildum búnaði á þeim stað þar sem koparheimtaugar tengjast tengigrind símstöðvar og/eða tengigrind ljósleiðara í símstöð, götuskáp eða öðru tækjarými. (Aðgangsleið 1).
2. Eftir flutning í stofnlínuneti Mílu, þ.e. Míla annast flutning á merkjunum frá DSLAM og/eða tengigrind ljósleiðara til tengipunkts annars fjarskiptafyrirtækis við stofnlínunetið. (Aðgangsleið 2).
3. Eftir flutning með á neti Mílu að miðlægum tengipunkti annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. (Aðgangsleið 3).
4. Aðgangur að interneti til endursölu. (Aðgangsleið 4).

2909. Við útfærslu þessara aðgangsleiða telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Í tilfelli aðgangsleiðar 1 gæti það t.d. reynst hagkvæmt að veita aðganginn frá einhvers konar hnútpunkti þar sem tengingum úr mörgum götuskápum/tengipunktum væri safnað saman. Slíkar útfærslur geta því borið einkenni mismunandi aðgangsleiða, t.d. verið á stigi sem telja mætti á milli aðgangsleiðar 1 og 2.

2910. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölu kaupenda og búnaðar þeim tengdum.

sjálfvirkum hætti í netbúnaði, svo sem netbeinum, en einungis ef móttakendur á viðkomandi legg netsins hafa óskað eftir móttöku straumsins.

⁷⁹ <http://www.ietf.org/rfc/rfc2236.txt>

⁸⁰ <http://www.ietf.org/rfc/rfc2326.txt>

2911. Samkvæmt i. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu og má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Með vísan til þessara heimilda skyldar FST Mílu til þess að veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastraumsaðgangur nýtist fyrir kaupandann. Slíkur aðgangur getur m.a. verið:

- a) Rekstrarstuðningur.
- b) Gagnagrunnur til að afla upplýsinga áður en pantað er.
- c) Afhending.
- d) Pantanir.
- e) Viðhald.
- f) Afgreiðsla bilana.
- g) Reikningagerð.

2912. Í kafla 7.5.3 hér að framan er gerð grein fyrir samkeppnisvandamálum er tengjast viðkomandi markaði. Þar, og í kafla 6 er varðar útnefningu á fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, kemur m.a. fram að staða Mílu sé mjög sterk á viðkomandi markaði og á aðliggjandi markaði 3a, sérstaklega á tilteknum svæðum. Ennfremur er staða Mílu mjög sterk á stofnlínuhluta leigulína hér á landi um land allt. Þá er staða Símans mjög sterk á fráliggjandi smásölumarkaði fyrir bandbreiða þjónustu. Síminn hefur fram til þessa að langmestu leyti eingöngu notast við bitastraumskerfi Mílu á heimilismarkaði⁸¹ og gætir þar einkenna lóðréttrar samþættingar félaganna vegna viðtæks langtíma þjónustusamnings milli félaganna.

2913. Míla hefur leigt ljósleiðaraheimtaugar af Tengir á Norðurlandi og tengt bitastraumsbúnað sinn á þær, ásamt því að leggja þar samhliða ljósleiðaranet. Það sama má segja um flest hinna smáu sveitaneta sem flest hafa verið lögð fyrir ríkisstyrki, þ.e. þeirra sem Míla hefur ekki þegar keypt upp. Þar sem langstærsti smásali landsins, Síminn, hefur fram til þessa almennt ekki veitt þjónustu um bitastraumskerfi annarra en Mílu á heimilismarkaði⁸², sem og fleiri þjónustuveitendur á sumum stöðum sem notast við bitastraumskerfi Mílu, telur FST mikilvægt að Míla dragi ekki til baka þann búnað og þá þjónustu meðan slíkt ástand varir.

2914. FST leggur því þá kvöð á Mílu að draga ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu sem Míla hefur leigt svarta ljósleiðara af, gegn vilja umræddra netrekenda, meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Er 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. Til að koma í veg fyrir að slíkir aðilar geti hækkað gjöld sem Míla

⁸¹ Í júlí 2020 samdi Síminn við GR um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR. Síminn hóf að veita þjónustu um net GR undir lok ágúst 2021.

⁸² Í júlí 2020 samdi Síminn við GR um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR. Síminn hóf að veita þjónustu um net GR undir lok ágúst 2021. Tengir hefur leitað um langa hríð reynt að fá Símann til að leigja bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis, án árangurs. Undir vinnslu markaðsgreiningarinnar [...].

þarf að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti getur Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir. Sker FST þá úr um slíkt með ákvörðun. Telji FST verð eða aðra skilmála umræddra aðila óeðlilega losnar Míla undan kvöð þessari, ef þau fara ekki að ákvörðun FST. Þá minnr FST á að Míla losnar einnig undan kvöð þessari semji Síminn við umrædda aðila um bitastraumsaðgang að ljósleiðaranetum umræddra aðila.

2915. Þar sem Míla hefur yfirtekið AS númer og IP tölur Símans og veitir samtengingar við tengipunkta internetsins bæði innanlands og um útlandagátt framleiðir Míla fullbúna internetþjónustu sem Síminn svo endurselur. Með því hefur vaknað framboð og eftirspurn eftir slíkri vöru og telur FST það nauðsynlegt í ljósi samkeppnisvandamála, m.a. tengdum yfirfærslu markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu og breiddarhagkvæmni sem farið er yfir í kafla 7.5.3.3, að bæta við nýrri aðgangsleið, Aðgangsleið 4, við þær kvaðir sem lagðar eru á Mílu við veitingu bitastraumsþjónustu. Með Aðgangsleið 4 er smásölum gert kleift að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur. Kvöð þessi var lögð á Símasamstæðuna á árinu 2008, en vegna notkunarleysis var hún afnumin árið 2014. Nú er að mati FST þörf á henni að nýju.

2916. Umsóknir um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu skal Míla afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Mílu er óheimilt að veita tilteknu fyrirtæki eða tilteknum fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa jafnan aðgang að afgreiðslukerfi Mílu í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

2917. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu um aðgang að bitastraumskerfum félagsins skulu ekki falla niður þó Míla breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Míla tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara.⁸³ Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Mílu um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

2918. Ef Míla gerir breytingar á kerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.

⁸³ Commission Recommendation of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) - bls. 43.

- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðinnar.
- Til staðar sé þjónustusamningur og listi yfir lykil frammistöðupætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svari ekki kostnaði.

11.3.2.1 Niðurstaða varðandi aðgangskvöð á Mílu á markaði 3b

2919. Fram hefur komið að staða Mílu sé mjög sterk á viðkomandi markaði og á aðliggjandi markaði 3a, sérstaklega á tilteknum svæðum. Ennfremur er staða Mílu mjög sterk á stofnlínuhluta leigulína hér á landi um land allt. Þá er staða Símans mjög sterk á fráliggjandi smásölumarkaði fyrir bandbreiða þjónustu. Síminn hefur fram til þessa að langmestu leyti eingöngu notast við bitastraumskerfi Mílu á heimilismarkaði og gætir þar einkenna lóðréttrar samþættingar félaganna vegna viðtæks langtíma þjónustusamnings milli félaganna.

2920. Sterk staða Mílu orsakar bæði möguleg og raunveruleg samkeppnisvandamál á viðkomandi markaði en að mati FST munu aðgangshindranir á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang að fastanetum áfram einkenna markaðinn á þeim svæðum þar sem Míla hefur umtalsverðan markaðsstyrk nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Mílu. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásölþjónustu.

2921. FST leggur því á Mílu kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er annars vegar aðgangur að bitastraumi sem fer um efra tíðnisviðið á koparheimtaugum og hins vegar aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu. Hér falla undir koparheimtaugar með VDSL búnaði og bitastraumsaðgangur um ljósleiðara.

2922. Við útfærslu þessara aðgangsleiða telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða. Í tilfelli aðgangsleiðar 1 gæti það t.d. reynst hagkvæmt að veita aðganginn frá einhvers konar hnútpunkti þar sem tengingum úr mörgum götuskápum/tengipunktum væri safnað saman. Slíkar útfærslur geta því borið einkenni mismunandi aðgangsleiða, t.d. verið á stigi sem telja mætti á milli aðgangsleiðar 1 og 2.

2923. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2 vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Míla verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði. Míla skal einnig ef þess er óskað annast sendingu á bitastraumum um stofnlínunet sitt til staðar þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki hefur tengingu við net Mílu.

2924. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Mílu, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Mílu til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum.

2925. Þá skyldar FST Mílu til þess að veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastraumsaðgangur nýtist fyrir kaupandann samkvæmt i. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga.

2926. Míla hefur leigt ljósleiðaraheimtaugar af Tengir á Norðurlandi og tengt bitastraumsbúnað sinn á þær, ásamt því að leggja þar samhliða ljósleiðaranet. Það sama má segja um flest hinna smáu sveitaneta sem flest hafa verið lögð fyrir ríkisstyrki. Þar sem langstærsti smásali landsins, Síminn, hefur fram til þessa almennt ekki veitt þjónustu um bitastraumskerfi annarra en Mílu á heimilismarkaði, telur FST mikilvægt að Míla dragi ekki til baka þann búnað og þá þjónustu meðan slíkt ástand varir. FST leggur því þá kvöð á Mílu að draga ekki til baka bitastraumsbúnað sinn eða þjónustu um ljósleiðaranet annarra netrekenda en Mílu sem Míla hefur leigt svarta ljósleiðara af, gegn vilja umræddra netrekenda, meðan Síminn veitir ekki þjónustu um bitastraumskerfi slíkra aðila. Til þess að koma í veg fyrir að slíkir aðilar geti hækkað gjöld sem Míla þarf að greiða fyrir slíkan aðgang með óeðlilegum hætti getur Míla borið það undir FST hvort gjöld þeirra eða aðrir skilmálar séu sanngjarnir og eðlilegir.

2927. Einnig telur FST það nauðsynlegt í ljósi samkeppnisvandamála, m.a. tengdum yfirfærslu markaðsstyrks, vöndlun heildsölupjónustu og breiddarhagkvæmni sem farið er yfir í kafla 7.5.3.3, að bæta við nýrri aðgangsleið, Aðgangsleið 4, við þær kvaðir sem lagðar eru á Mílu við veitingu bitastraumspjónustu. Með Aðgangsleið 4 er smásölum gert kleift að nálgast fullbúinn internetaðgang til endursölu, samskonar þeim sem Síminn nýtur.

2928. Þær kvaðir sem nú hvíla á Mílu um aðgang að bitastraumskerfum félagsins skulu ekki falla niður þó Míla breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Míla tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST.

11.3.3 Kvöð um jafnræði

11.3.3.1 Almennt um jafnræðiskvöð

2929. Varðandi tilgang jafnræðiskvaðar og þörf til álagningar hennar á þeim svæðum þar sem Míla telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk vísast til kafla 8.3.3.1 um jafnræðiskvöð sem lögð er á Mílu vegna markaðar 3a, en sömu sjónarmið eiga við vegna markaðar 3b.

2930. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig

hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

2931. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

2932. Þær upplýsingar sem Míla öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

2933. FST viðheldur þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu.

2934. Í kafla 8.2.2 hér að framan var fjallað um þær kvaðir sem hvíla á Mílu samkvæmt sátt SE og Mílu, dags. 15. september 2022 en þar er komist að þeirri niðurstöðu að kvaðir sem lagðar eru á Mílu í þeirri sátt dugi ekki til við að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem greind eru í markaðsgreiningu þessari.

2935. Markaður 3b er skilgreindir í tilmælum ESA um viðkomandi markaði frá 2016. Í tilmælunum er sérstaklega tekið fram að viðkomandi markaðir uppfylli almennt skilyrði þess að þörf sé á að beita sértækum kvöðum skv. fjarskiptalögum til þess að stuðla að aukinni samkeppni og að innlent og samevrópskt regluverk um samkeppni dugi ekki eitt og sér til þess að taka á greindum samkeppnisvandamálum. Þar sem aðgangur að heimtaugum er ekki aðgengilegur er sérstaklega mikilvægt að veittur sé bitastraumsaðgangur.

2936. Skilyrði sáttarinnar voru aldrei hugsuð til þess að leysa ex ante eftirlit FST af hólmi. Má sjá þessa afstöðu endurspeglaða í 12. gr. skilyrða sáttarinnar þar sem fram kemur að sáttin hafi engin áhrif á lögsögu FST skv. lögum nr. 75/2021 um þau atriði er heyra undir fjarskiptalög nr. 70/2022 og afleiddar reglur eða ákvarðanir á grundvelli fjarskiptalaga, svo sem álagðar kvaðir vegna markaðsgreininga og umtalsverðs markaðsstyrks.

2937. Skilyrði sem SE kann að setja fyrir samþykki samrunamála geta verið allt önnur eða mismunandi en þær kvaðir sem FST leggur á fjarskiptafyrirtæki á grundvelli markaðsgreininga, t.d. eru þær aðgangs- og jafnræðiskvaðir sem lagðar eru á Mílu á grundvelli fjarskiptalaga, útfærðar með ítarlegri hætti en sambærileg skilyrði sem sett eru af SE. Því til viðbótar er ákveðinn eðlismunur á því hvernig stofnanirnar tvær haga eftirliti sínu

2938. Í ákvörðun SE í máli nr. 24/2023 var m.a. tekin afstaða til áhrifa breytinga á markaði eftir að sölu Mílu til Ardian og sátt við SE tæki gildi. Í ákvörðuninni segir að samþykki SE á kaupum Ardian á Mílu, á grundvelli skilyrða um breytingar á heildsölusamningi Símans og Mílu og nýrra skilyrða í starfi Mílu á innviðamarkaði, leyfi ekki sjálfkrafa þá ályktun að ekki sé ástæða til að verja samkeppni á þeim mörkuðum sem Síminn starfi á eftir sölu. Má ætla að slíkt hið sama eigi við um Mílu en í ákvörðuninni er einnig komist að þeirri niðurstöðu að áframhaldandi rík hagsmunatengsl séu á milli félagana sem hefur eðli málsins samkvæmt áhrif á þá markaði sem fyrirtækin starfa á. Er því ekki hægt að fullyrða að samkeppnisvandamálum sem leiddu af samrunanum hafi verið að fullu eytt með sáttinni á þeim mörkuðum sem hér um ræðir.

2939. Þá er mikilvægt að horfa til þess að framangreind sátt SE og Mílu getur tekið breytingum eða að hún verði felld niður, enda er kveðið á um slíka endurskoðunarheimild í 11. gr. hennar. Þar segir m.a. að að fengnu erindi Mílu skuli SE taka rökstudda afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að viðhalda hvaða skilyrði sem er í sáttinni. Skal SE þá taka ákvörðun vegna erindisins innan 115 virkra daga frá því að það berst. Taki SE ekki ákvörðun innan þess frests telst erindið samþykkt og viðkomandi skilyrði úr gildi fallið. Við mat á erindi skal taka afstöðu til þess hvort verulegar breytingar hafi orðið á viðkomandi fjarskiptamörkuðum hér á landi, t.d. vegna aðgerða eða ákvarðana FST. Míla hefur sterklega gefið í skyn að undanfögnu að félagið telji sáttina ósanngjarna og að félagið hyggist freista þess að fá henni breytt eða fellda niður. Ekki er að mati FST hægt að útiloka slíkt og því er nauðsynlegt að FST leggi slíkar kvaðir á Mílu, eins og aðra aðila sem teljast vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi mörkuðum, á þeim svæðum þar sem slík staða er uppi. Kvaðir FST geta svo leitt til þess að skilyrði sáttarinnar verði breytt eða felld niður, t.d. á tilteknum landsvæðum.

2940. Má því segja að framangreind sátt Mílu við SE taki ekki á öllum þeim þáttum sem kvaðir af hálfu FST gera og er að mati FST nauðsynlegt að kvaðir skv. fjarskiptalögum hvíli á Mílu á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk samhliða framangreindri sátt Mílu við SE. Auk mismunandi inntaks þeirra kvaða sem FST hyggst leggja á annars vegar og skilyrða skv. sáttinni hins vegar, er framkvæmd þeirra og eftirlit með allt öðrum hætti. Í kvöðum settum af FST felst t.d. mun meira viðvarandi eftirlit, FST getur brugðist hraðar við en SE, sem þarf að forgangsraða verkefnum sínum, sem og fyrirfram samþykki FST varðandi hinar ýmsu kvaðir.

2941. Míla veitir fyrst og fremst bitastraumsaðgang um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar eigin fyrirtækis, en veitir slíka þjónustu þó um ljósleiðaranet ýmissa annarra netrekenda eins og t.d. Tengis á Norðurlandi og minni staðbundinna neta. Bitastrumseiningu Mílu er ekki heimilt að mismuna á nokkurn hátt eftir undirliggjandi neti að því er varðar verð og önnur möguleg gjöld, afgreiðslu verkbeiðna varðandi tengingu eða frágang búnaðar. Þannig skal bitastrumseining 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 skal vera það sama. Mílu er óheimilt að líta svo á að heimtaugar Mílu séu sjálfkrafa val um undirliggjandi heimtaug þegar beiðni um tengingu kemur frá sölufulltrúum annarra netrekenda eða þjónustuveitandi eða endanotandi óskar eftir að heimtaug óskylds aðila verði undirliggjandi net.

11.3.3.2 Aðfangajafnræði

2942. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Míla veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST hyggst viðhalda á Mílu svokallaðri aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO) og auk þess hefur þessi kvöð gilt gagnvart Mílu síðan 2014 og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna áfram eftir henni.

2943. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Míla sé skuldbundin til að bjóða sömu verð, nota sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Mílu sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

11.3.3.3 Jafn aðgangur að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími

2944. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu tengda aðganginum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum. FST telur sérlega mikilvægt að Míla eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og forgangskaupendur eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Mílu. FST hyggst því viðhalda þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangsjónustu Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir.

2945. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar. Míla skal veita öllum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil. Míla má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni aðila einungis vegna þess að forgangskaupandi eða aðili sem hefur sterk viðskiptaleg tengsl við félagið hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

2946. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

11.3.3.4 Gæðaviðmiðunarsamningar og gæðatrygging

2947. FST gerir kröfu um að Míla geri þjónustusamninga við alla kaupendur bitastraumsaðgangs þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði og talin eru upp í þeim kvöðum sem FST hyggst leggja á Mílu á viðkomandi markaði á þeim svæðum er félagið hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Hér er um að ræða gæðaviðmiðunarsamninga (e. Service Level Agreement – SLA's). Slíkir samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að miðlægum aðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Ennfremur skulu þeir kveða á um skilvirka og hagkvæma ferla varðandi þjónustuflutning í heildsölu, þ.e. þegar viðsemjandi Mílu ákveður að færa sig úr einni þjónustu í aðra hjá Mílu. Aðilar geta leitað til FST við gerð slíkra samninga og getur FST skorið úr um álitamál í tengslum við gerð þeirra. Gæðaviðmiðunarsamningar geta verið mismunandi á milli aðila, allt eftir óskum viðsemjenda Mílu. Míla skal þó gæta að jafnræðiskvöðinni við gerð slíkra samninga.

2948. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal gæðatryggingin ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að bitastraumsaðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða. Slík gæðatrygging skal m.a. kveða á um tilteknar sektir sem Míla þarf að greiða viðsemjendum sínum ef brotið er gegn gæðatryggingunni. Er þá kveðið á um það að tiltekin fjárhæð sé greidd fyrir hvern dag sem t.d. afhending eða viðgerð fer umfram þann tíma sem gæðatrygging kveður á um. Slík sektarákvæði skulu vera hlutlæg, einföld og afdráttarlaus þannig að aðilar eiga ekki að þurfa að leita til FST eða dómstóla varðandi túlkun þeirra. Míla skal tryggja að áhugasöm fjarskiptafyrirtæki verði upplýst um efni gæðatryggingarinnar.

11.3.3.5 Mæling lykil frammistöðupátta (KPI's) og birting niðurstaðna

2949. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er fyrirhugað að viðhalda á félaginu um gerð gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðupætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). Fjallað er um nauðsyn þess að birta slíkar upplýsingar í skjali BEREC um viðeigandi kvaðir á viðkomandi markaði frá desember 2012⁸⁴ og riti ERG um kvaðir.⁸⁵ Þeir lykil þættir sem nefndir eru í þessu tilviki eru afgreiðsla pantana, afhending þjónustu, þjónustuaðgengi, þjónustuflutningur og bilanþjónusta. Með þessu geta viðsemjendur Mílu borið þá þjónustu sem þeir fá saman við þá þjónustu sem annars vegar fyrirtæki tengd Mílu fá og hins vegar við meðaltal geirans. Þannig eiga viðsemjendur Mílu að geta átt sig á því hvort verið sé að mismuna þeim. Birting niðurstaðna á mælingum lykil frammistöðupátta mun, eins og að ofan greinir, hjálpa til við að varpa ljósi á það hvort að jafnræðiskvöð er virt, sérstaklega með tilliti til þeirra þátta sem ekki eru tengdir verðlagi, og hvort Míla hafi uppfyllt skyldu sína til að gera fullnægjandi gæðaviðmiðunarsamninga við viðsemjendur sína.

⁸⁴ BEREC common position on best practice in remedies on the market for wholesale broadband access (including bitstream access) imposed as a consequence of a position of significant market power in the relevant market, BoR (12) 128.

⁸⁵ Revised ERG Common Position on the approach to Appropriate remedies in the ECNS regulatory framework

2950. Að lágmarki skal Míla birta eftirfarandi lykil frammistöðupætti sem hluta af lykil frammistöðumatí.

- Afgreiðsla pantana.
 - a. Fjöldi pantana sem afgreiddar eru.
 - b. Hlutfall pantana sem er hafnað eftir að hafa verið samþykkt í pantanakerfi.
- Afhending vöru/þjónustu.
 - a. Meðaltals afhendingartími.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.
- Bilanþjónusta.
 - a. Hlutfall bilana í búnaði á ábyrgð fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, mælt í línunum fyrir hvert ár.
 - b. Meðaltals tímalengd viðgerðar á bilun.
 - c. Hlutfall af viðgerðum bilunum við eða fyrir tímamörk.
- Þjónustuf lutninga.
 - a. Meðaltalstími vegna flutninga úr einni heildsöluþjónustu í aðra.
 - b. Hlutfall afhendinga við eða fyrir tímamörk.
 - c. Nákvæmni afhendinga.

2951. FST skal hafa eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðupætti. FST telur að birting lykil frammistöðupátta sé viðeigandi sem leið til að fylgjast með að jafnræðiskvöðinni og skyldu Mílu til að gera gæðaviðmiðunarsamninga sé fylgt eftir. Af þeirri ástæðu, og á grunni lágmarksviðmiða í skýrslum BEREC, hyggst FST viðhalda þeim kvöðum Mílu að taka saman og birta á heimasíðu félagsins tölur yfir lykil frammistöðupætti mánaðarlega.

2952. FST gerir sér grein fyrir því að viðkomandi kvöð um söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu. Hinsvegar telur FST að mæling þessara þátta sé mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu nauðsynleg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Auk þess gildir þessi kvöð nú þegar á Mílu og hefur gert um árábil. Nú gildir hún hins vegar aðeins á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

11.3.3.6 Heildsöluvöndlar, jafnræði og verðaðgreining hluta vönduls

2953. Í kafla 7.5.3.3 er fjallað um samkeppnisvandamál á markaði 3b sem rekja má til yfirfærslu markaðsstyrks, breiddarhagkvæmni og heildsöluvöndla. Í ljósi þess sem þar kemur

fram telur FST nauðsynlegt að mæla fyrir um jafnræði milli aðgangssleiða 1 til 4 þegar kemur að vöndlun þeirrar þjónustu sem mynda hverja aðgangssleið.

2954. Þar sem Aðgangssleið 4 er vöndull heildsöluþjónusta sem felst í Aðgangssleið 3 með internetaðgangi að útlandagátt meðtalinni telur FST því nauðsynlegt að kveða á um að verðlagning og skilmálar aðfanga aðgangssleiðar 4, sem saman mynda vöndulinn, séu einnig fánlegir sem stakar vörur, á þeim kjörum sem gera aðgangsbeiðendum kleift að líkja eftir vöndli Mílu með því að kaupa sundurgreinda og afmarkaða heildsöluþjónustu og nota með eigin fjarskiptaþjónustu með samkeppnishæfum hætti.

11.3.3.7 Niðurstaða varðandi jafnræðiskvöð á Mílu á markaði 3b

2955. Sú kvöð var lögð á Mílu í kafla 11.3.2. að veita bitastraumsaðgang af fjórum mismunandi gerðum, aðgangssleiðir 1 til 4. FST telur að jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sama verði, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk samt sem áður reynt að mismuna á öðrum forsendum. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs.

2956. FST viðheldur því þeirri kvöð á Mílu að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu, hvort sem um er að ræða kopar- eða ljósleiðaranet á þeim svæðum sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála (þ.m.t. verða) og gilda fyrir tengda aðila eða samstarfsaðila Mílu.

2957. Litið er til þess að Míla veitir fyrst og fremst bitastraumsaðgang um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar eigin fyrirtækis, en veitir slíka þjónustu þó um ljósleiðaranet ýmissa annarra netrekenda eins og t.d. Tengis á Norðurlandi og minni staðbundinna neta. Leggur FST því þá kvöð á bitastraumseiningu Mílu að ekki sé heimilt að mismuna á nokkurn hátt eftir undirliggjandi neti að því er varðar verð og önnur möguleg gjöld, afgreiðslu verkbeiðna varðandi tengingu eða frágang búnaðar. Í því felst að bitastraumseining félagsins skuli 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 skal vera það sama. Mílu er óheimilt að líta svo á að heimtaugar Mílu séu sjálfkrafa val um undirliggjandi heimtaug þegar beiðni um tengingu kemur frá sölufulltrúum annarra netrekenda eða þjónustuveitandi eða endanotandi óskar eftir að heimtaug óskylds aðila verði undirliggjandi net.

2958. Þá viðheldur FST á Mílu svokallaðri aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO) og auk þess hefur þessi kvöð gilt gagnvart Mílu síðan 2014 og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna áfram eftir henni.

2959. FST viðheldur auk þess þeirri kvöð á Mílu að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangspjónustu Mílu (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki vera skemmri en 3 mánuðir. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhuguð verð, skilmála, tæknilegar

lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar.

2960. Míla skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Mílu er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

2961. FST gerir kröfu um að Míla geri gæðaviðmiðunarsamninga við alla kaupendur bitastraumsaðgangs þar sem m.a. skal kveðið á um gæði þjónustu og atriði sem varða jafnræði. Samningar skulu ná yfir hina ýmsu þjónustubætti er snúa að miðlægum aðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða.

2962. Auk skyldu til gerðar gæðaviðmiðunarsamninga viðheldur FST þeirri kvöð á Mílu að gefa út sérstaka yfirlýsingu um gæðatryggingu (e. Service Level Guarantees – SLG's). Skal gæðatryggingin ná til allra nauðsynlegra þjónustubátta er snúa að bitastraumsaðgangi, þ.m.t. pantana, afhendingar, þjónustuaðgengis, þjónustuflutning og viðgerða.

2963. Til að tryggja að Míla fari að jafnræðiskvöð þeirri sem hér er þeirri kvöð viðhaldið á félaginu um gerð gæðaviðmiðunarsamninga þannig skal Míla að safna saman og birta reglulega ákveðna lykil frammistöðubætti (e. Key Performance Indicators – KPI's). FST hefur eftirlit með því að Míla safni saman og birti reglulega framangreinda lykil frammistöðubætti.

2964. Söfnun gagna getur verið íþyngjandi fyrir Mílu, aftur á móti telur FST að mæling þessara þátta sé mikilvæg fyrir markaðinn og sé jafnframt Mílu nauðsynleg vegna eigin rekstrar. Birting framangreindra upplýsinga er mikilvæg fyrir samkeppni á viðkomandi markaði og stuðlar að því að krafa um jafnræði sé virt og að allir aðilar geti treyst því að svo sé. Auk þess gildir þessi kvöð nú þegar á Mílu og hefur gert um árábil. Nú gildir hún hins vegar aðeins á þeim svæðum þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk.

2965. FST telur nauðsynlegt að mæla fyrir um jafnræði milli aðgangsleiða 1 til 4 þegar kemur að vöndlun þeirrar þjónustu sem mynda hverja aðgangsleið. Þar sem Aðgangsleið 4 er vöndull heildsölubjónustu sem felst í Aðgangsleið 3 með internetaðgangi að útlandagátt meðtalinni telur FST því nauðsynlegt að kveða á um að verðlagning og skilmálar aðfanga aðgangsleiðar 4, sem saman mynda vöndulinn, séu einnig fánlegir sem stakar vörur, á þeim kjörum sem gera aðgangsbeiðendum kleift að líkja eftir vöndli Mílu með því að kaupa sundurgreinda og afmarkaða heildsölubjónustu og nota með eigin fjarskiptaþjónustu með samkeppnishæfum hætti.

11.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

2966. Fram hefur komið í greiningu FST að á þeim svæðum þar sem Míla er talin markaðsráðandi á markaði 3b er markaðshlutdeild Mílu mikil og hefur lítið eða ekkert gefið eftir undanfarin misseri. Í flestum sveitarfélögum sem Míla telst markaðsráðandi á markaði 3b er Míla eini bitastraumsveitandinn í sveitarfélaginu. Til staðar er hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu að viðhalda of háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Mílu um

réttláta og sanngjarna verðlagningu á þeim vörum sem tilheyra markaði 3b í samræmi við kvaðir á Mílu um að veita aðgang.

2967. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

2968. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykkja verðskrá Mílu áður en hún tekur gildi.

2969. Því mun Mílu verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Mílu nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

2970. Við ákvörðun á því hvort að verð Mílu séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

2971. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

2972. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Míla heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Mílu að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Míla skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. FST getur farið fram á að upplýsingar úr bókhaldi Mílu séu aðgreindar eftir sveitarfélagi og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald.

2973. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Míla tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

12 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3b

12.1 Almennt um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

2974. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Ljósleiðarinn sé með umtalsverðan markaðsstyrk:

- Sveitarfélagið Ölfus

2975. Í ofangreindu sveitarfélagi hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

12.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Ljósleiðarann í sveitarfélaginu Ölfusi á markaði 3a

2976. Varðandi almenna umfjöllun um kvaðir og álagningar þeirra vísast til kafla 10.2 um mat og rökstuðning fyrir álagningu kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3a og vísast til þess. Óþarft er að endurtaka þann texta hér en sömu sjónarmið gilda varðandi álagningu kvaða á markaði 3a og 3b.

2977. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

2978. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Ljósleiðarann sem útfærðar eru í kafla 12.3 og viðkomandi undirköflum þess kafla hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Ljósleiðarann til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

2979. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir

svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

2980. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja hinar ýmsu kvaðir á Ljósleiðarann í umræddu sveitarfélagi og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 12.3.

2981. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Ljósleiðaranum í því sveitarfélagi sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

2982. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem geta komið upp og sterkar stöðu Ljósleiðarans á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks á viðkomandi markaði, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð, jafnræðiskvöð og kvöð um réttláta og sanngjarna verðskrá. FST mun hins vegar ekki leggja á Ljósleiðarann kvaðir um gagnsæi, bókhaldslegan aðskilnað, færslu kostnaðarbókhalds eða kvöð um kostnaðargreind verð, enda er FST það óheimilt þar sem félagið uppfyllir lagaskilyrði 59. gr. til að teljast hreint heildsölufyrirtæki.

2983. Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem fer um ljósleiðaraheimtaugar.

2984. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Ljósleiðarann, með vísan til g., j. og h. liða 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunktum Ljósleiðarans til tengipunkta heildsölukaupenda og búnaðar þeim tengdum. Vísast til nánari umfjöllunar í kafla 12.3.2 hér að neðan.

2985. Aðgangur að rorum og lagnaleiðum heyrir undir markað 3a, en aðstöðuleiga bæði undir markað 3a og 3b. Varðandi mat á nauðsyn og rökstuðning fyrir álagningu kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu hjá Ljósleiðaranum á markaði 3b, vísast til kafla 10.3.3.1 hér að framan, þar sem sambærileg sjónarmið gilda hvað þetta varðar á báðum mörkuðum.

2986. Auk ofangreindrar kvaðar um aðgang að aðstöðuleigu telur FST nauðsynlegt að leggja aðgangskvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði hvað varðar miðlægan aðgang (bitaström) að ljósleiðaraheimtaugum, ásamt aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Varðandi nánari rökstuðning vísast til kafla 10.3.3.2. Telur FST aðgangskvaðir þessar auk þess vera réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Telur FST kvaðirnar sérstaklega nauðsynlegar til að

tryggja þjónustusamkeppni meðal smásala á umræddu svæði, þar sem Ljósleiðarinn er stærsti netrekandinn á viðkomandi svæði. Þá telur FST að kvaðirnar komi ekki í veg fyrir fjárfestingar í háhraðanetum á viðkomandi svæði, en komist öflugri innviðasamkeppni á með tímanum væri unnt að fella slíkar aðgangskvaðir niður.

2987. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þessu svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Ljósleiðarans hvað varðar aðgang þar, neytendum til heilla.

2988. Kvöð um aðgang á heildsölustigi á viðkomandi heildsölumörkuðum er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum, svo sem á breiðbandsmarkaði (internet), talsímamarkaði (VoIP) og fyrir sjónvarpsdreifingu (IPTV). Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Ljósleiðarans erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil heimtauganet, eða að stækka þau sem fyrir eru frekar, og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að bitastraumskerfum Ljósleiðarans á þessu svæði.

2989. FST telur kvöð um aðgang vera óveruleg byrði á Ljósleiðarann en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að bitastraumskerfi Ljósleiðarans til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddu svæði. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Ljósleiðarinn mismuni ekki við gerð bitastraumssamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um bitastraumsaðgang á viðunandi hátt. Með tengingu við bitastraumskerfi Ljósleiðarann fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

2990. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Ljósleiðarann á umræddu svæði þar sem Ljósleiðarinn hefur umtalsverðan markaðsstyrk. Þarna er um að ræða aðfangajafnræðiskvöð (EoI), kvöð um jafnan aðgang að upplýsingum, áhrif á þróun vöruframboðs og jafn afgreiðslutími. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlætánlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í kafla 12.3.3.

2991. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að bitastraumskerfi Ljósleiðarans í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Ljósleiðaranum. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að netkerfum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verð og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

2992. FST álitur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en telja má líklegt að félagið hagi starfsemi sinni í samræmi við hana í dag. Kvöðin á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Ljósleiðarans fái sambærilega þjónustu og verði þannig

til þess að leysa úr þeim mögulegu samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.3 varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem geta veitt Ljósleiðaranum forskot í samkeppni á viðkomandi markaði og/eða eftir atvikum á aðliggjandi markaði 3a eða geta veitt tilteknum smásöluþyrftækjum, t.d. forgangskaupanda hjá Ljósleiðaranum, forskot á tengdum smásölumörkuðum.

2993. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti samkeppnisstaða á viðkomandi svæði versnað enn frekar á viðkomandi heildsölumarkaði og/eða á tengdum smásölumarkaði. Þá telur FST að ávinningur af þessari kvöð sé mun meiri en kostnaður eða tilstand Ljósleiðarans við að fara eftir henni. Ólíklegt er að Ljósleiðarinn þurfi að breyta miklu í afgreiðslu- eða pöntunarkerfum eða ferlum sínum til að uppfylla kvöðina.

2994. FST telur nauðsynlegt að leggja kvöð á Ljósleiðarann um eftirlit með gjaldskrá félagsins í formi réttlátrar og sanngjarnrar verðlagningar á bitastraumsleigu félagsins á umræddu svæði á viðkomandi markaði. Telur FST kvöðina auk þess vera réttlætanlega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætla að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar verður rökstutt hér að neðan og í kafla 12.3.4. Varðandi meðalhófið má m.a. benda á að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu er miklum mun vægari og kostnaðarminni fyrir Ljósleiðarann en kvöð um kostnaðargreind verð sem m.a. hafa hvílt á koparnetum Mílu um áraraðir með tilheyrandi kostnaðargreiningum.

2995. FST telur Ljósleiðarann hafa möguleika og hvata til þess að beita yfirverðlagningu⁸⁶ á því svæði þar sem félagið telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Það einkennir þetta svæði að samkeppnisþrýstingur er þar ekki nægur og smásalar og þar með neytendur hafa litla möguleika á að nýta sér sambærilega fjarskiptaþjónustu frá öðrum netrekendum, a.m.k. fastnetsrekendum. Telur FST því þörf á að leggja á væga kvöð um eftirlit með gjaldskrá Ljósleiðarans.

2996. Hvað kvöðina um réttláta og sanngjarna verðlagningu varðar er ljóst að um mun minna íþyngjandi kvöð er að ræða en kostnaðargreiningarkvöð. Þar sem staða Ljósleiðarans er afar sterk á umræddu svæði telur FST óvarlegt að kveða ekki á um réttláta og sanngjarna gjaldskrá Ljósleiðarans á svæðinu. Ofangreind kvöð ætti að tryggja að Ljósleiðarinn komist ekki upp með yfirverðlagningu á umræddu svæði, aðgangsbeyðendum og þar með neytendum til tjóns. Telur FST því nauðsynlegt og réttlætanlegt að beita slíkri kvöð. Varðandi slíka kvöð hefur Ljósleiðarinn mun meira frelsi til verðlagningar en ef á félaginu hvíldi kvöð um kostnaðargreind verð og ekki þarf fyrirfram samþykki FST til verðbreytinga. Óvíst er hvort að reyna muni á kvöðina, en það mun aðeins koma til ef kvörtun berst um yfirverðlagningu eða við sérstakar aðstæður að frumkvæði FST, t.d. ef verð hækka mikið eða þróast verulega umfram almenna verðþróun. Því þarf ekki endilega að koma til íhlutunar FST um að tekið sé mið af kostnaði af veitingu þjónustunnar þegar verðskrá er ákvörðuð, þar sem fremur yrði horft til almennrar verðþróunar og/eða verðsamanburðar ef til kasta FST kemur.

⁸⁶ Yfirverðlagning mælir hversu mikið hærra verð er í samanburði við það verð sem hefði náðst í frjálsi samkeppni á milli viðkomandi fyrirtækja

2997. FST telur að kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu á bitastraumsaðgang Ljósleiðarans á Ljósleiðaranetum á viðkomandi svæði þar sem félagið er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði muni ekki hamla áframhaldandi ljósleiðarauppbyggingu félagsins eða vilja til fjárfestinga á þessu svæði eða öðrum, eða uppsetningu bitastraumskerfa á slík ljósleiðaranet. Eins og áður segir er kvöð þessi mun vægari en kvöð um kostnaðargreind verð. Sambærileg kvöð er lögð á Ljósleiðarann á markaði 3a, Mílu á markaði 3a og 3b og á Tengir á markaði 3a á þeim svæðum sem þessi félög hafa umtalsverðan markaðsstyrk.

2998. Þar sem kvöð þessi er ekki íþyngjandi fyrir Ljósleiðarann frá því sem nú er má ljóst vera að hagkvæmni hennar fyrir markaðsaðila er mikil og ávinningur af henni fyrir smásala og þar með neytendur er mikill, þar sem hún ætti að koma í veg fyrir möguleika til yfirverðlagningar á svæði þar sem ófullnægjandi samkeppni ríkir á viðkomandi markaði, sem og á aðliggjandi markaði 3a.

12.3 Álagning kvaða á Ljósleiðarann á markaði 3b

12.3.1 Almenn

2999. FST leggur að flestu leyti sömu eða sambærilegar kvaðir á Ljósleiðarann á ofangreindum landfræðilegum markaði og lagðar eru á Mílu þar sem Míla telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Þó mun jafnræðiskvöðin vera nokkuð einfaldari en í tilviki Mílu og t.d. ekki lagðar á kvaðir um gæðaviðmiðunarsamninga, gæðatryggingar og birtingu lykil frammistöðupátta (KPI's).

12.3.2 Kvöð um að veita aðgang

3000. Sterk staða Ljósleiðarans á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum í sveitarfélaginu Ölfus hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markað á því svæði. Uppbygging á nýju bitastraumskerfi á viðkomandi svæði, eða stækkun á bitastraumskerfi keppinautarins Mílu á þessu svæði, felur í sér mikinn fjárfestingarkostnað og er það mat FST að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra kerfa og uppbygging annarra kerfa miðist við ákveðin svæði í grennd við starfsstöð þjónustuaðila og síður í dreifbýlinu. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem bitastraumsveitandi hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi slíks aðila hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásölupjónustu.

3001. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um slíkan aðgang á Ljósleiðarann á umræddu svæði sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf á viðkomandi markaði og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni, með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur það í ljósi reynslunnar vel framkvæmanlegt fyrir Ljósleiðarann að veita þann aðgang sem tillaga er um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu Ljósleiðarans á viðkomandi svæði. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma litið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni. FST hefur við álagningu kvaðanna tekið tillit til annarra kvaða sem hvíla á Ljósleiðaranum, þ.e. þeirra kvaðar sem fyrirhugað er að leggja á Ljósleiðarann vegna heildsölumarkaðar fyrir

staðaraðgang(markaður 3a) á þessu svæði. Að mati FST dugar ekki að leggja aðeins á aðgangskvaðir á markaði 3a, þar sem of kostnaðarsamt er fyrir kaupendur aðgangs í heildsölu að koma sér upp sínu eigin bitastraumskerfi. Reynslan hefur sýnt á undanförunum árum að meiri ásókn er í miðlægan heildsöluaðgang heldur en staðaraðgang.

3002. FST leggur á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu.

3003. Í boði skal vera bitastraumsaðgangur með eftirfarandi gæðaskilgreiningum:

- Í fyrsta lagi aðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna internetþjónustu.
- Í öðru lagi aðgangur sem notar litla bandbreidd en gerir miklar kröfur til gæða vegna talsímaþjónustu yfir IP (VoIP).
- Í þriðja lagi aðgangur sem notar mikla bandbreidd og gerir miklar kröfur til gæða vegna sjónvarpsdreifingar og myndleigu yfir IP (IPTV, VoD) þar sem m.a. er notuð margvarps (e. multicast) tækni og viðeigandi samskiptahættir.

3004. Þessar tegundir aðgangs sem hér eru nefndar eru fyrst og fremst leiðbeinandi en hvorki tæmandi né útiloka þær að aðrar gerðir verði í boði. FST telur að verðlagning hverrar aðgangspjónustu yfir bitastraum skuli fara eftir því bandviddarálagi sem hún veldur og þeim gæðakröfum sem hún þarf að uppfylla.

3005. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2 vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Ljósleiðarinn verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði.

3006. Ljósleiðarinn skal veita þá sömu bitastraumsþjónustu og fyrirtækið hefur veitt til þessa sem eftir flutning með á neti að miðlægum tengipunktum annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. Þessa aðgangsleið má meta sem mjög hliðstæða eða sams konar og Aðgangsleið 3 eins og hún er skilgreind.

3007. Við útfærslu þessarar aðgangsleiðar telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða og Ljósleiðaranum verði ekki gert skylt að breyta viðskiptalíkani sínu og vöruframboði.

3008. Auk skyldu til að veita sérstakan aðgang í formi bitastraumsaðgangs er lögð skylda á Ljósleiðarann, með vísan til g., j. og h. liðar 2. mgr. 428. gr. fjarskiptalaga, um að veita á heildsölukjörum hýsingu á búnaði annarra fjarskiptafyrirtækja og aðgang að annarri aðstöðu sem nauðsynleg er til þess að bitastraumsaðgangur komi að fullum notum og þjóni þeim

tilgangi sem til er ætlast, þar með talið samböndum frá tengipunkti Ljósleiðarans til tengipunkta heildsölu kaupenda og búnaðar þeim tengdum.

3009. Samkvæmt i. lið 2. mgr. 48. gr. fjarskiptalaga má krefjast þess að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk bjóði aðgang að rekstrarkerfum eða hliðstæðum hugbúnaði til þess að tryggja samkeppni í framboði þjónustu og má krefjast þess að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk veiti aðgang að annarri ómissandi aðstöðu. Með vísan til þessara heimilda skyldar FST Ljósleiðarann til þess að veita aðgang að stoðkerfum og upplýsingum sem nauðsynlegar eru til þess að bitastraumsaðgangur nýtist fyrir kaupandann. Slíkur aðgangur getur m.a. verið:

- a) Rekstrarstuðningur.
- b) Gagnagrunnur til að afla upplýsinga áður en pantað er.
- c) Afhending.
- d) Pantanir.
- e) Viðhald.
- f) Afgreiðsla bilana.
- g) Reikningagerð.

3010. Umsóknir um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu skal Ljósleiðarinn afgreiða eins fljótt og auðið er, enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Ljósleiðaranum er óheimilt að veita fyrirtæki eða fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa jafnan aðgang að afgreiðslukerfi Ljósleiðarans í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

3011. Þær kvaðir sem hvíla á Ljósleiðaranum um aðgang að bitastraumskerfi félagsins á viðkomandi svæði skulu ekki falla niður þó Ljósleiðarinn breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Ljósleiðarinn tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Ljósleiðarans um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

3012. Ef Ljósleiðarinn gerir breytingar á kerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.

- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.
- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar beiðninnar.
- Til staðar sé þjónustusamningur og listi yfir lykil frammistöðuþætti til að tryggja hagkvæmni yfirfærsluferilsins, nema vísbendingar séu um að slíkt sé óþarfi eða svari ekki kostnaði. Niðurstaða um aðgangskvöð á Ljósleiðarann á markaði 3b

3013. Sterk staða Ljósleiðarans á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum í sveitarfélaginu Ölfus hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markað á því svæði. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á frálíggjandi mörkuðum á þeim svæðum þar sem bitastraumsveitandi hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi slíks aðila hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásöluþjónustu.

3014. FST leggur á Ljósleiðarann kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, þ.m.t. internetþjónustu, VoIP talsímaþjónustu og IPTV sjónvarpsdreifingu.

3015. Til viðbótar hefðbundinni internetþjónustu má í þessu skyni nefna IPTV þjónustu sem m.a. notar samskiptahættina IGMPv2 vegna útsendinga sjónvarpsdagsskráa og RTSP vegna áhorfs á myndefni eftir pöntun (VoD). Einnig skal Ljósleiðarinn verða við beiðnum um aðgang að bitastraumsþjónustu sem uppfylla eðlilegar og málefnalegar kröfur um annarskonar samskiptahætti, gæðastýringar og afkastatryggingar komi fram beiðni um slíkan aðgang sem uppfyllir þau skilyrði.

3016. Ljósleiðarinn skal auk þess veita þá sömu bitastraumsþjónustu og fyrirtækið hefur veitt til þessa sem eftir flutning með á neti að miðlægum tengipunktum annars fjarskiptafyrirtækis við síðarnefnda netið. Þessa aðgangsleið má meta sem mjög hliðstæða eða sams konar og Aðgangsleið 3 eins og hún er skilgreind.

3017. Við útfærslu þessarar aðgangsleiðar telur FST eðlilegt að tekið sé tillit til hagkvæmnissjónarmiða og Ljósleiðaranum verði ekki gert skylt að breyta viðskiptalíkani sínu og vöruframboði.

3018. Lögð er sú skylda á Ljósleiðarann að afgreiða umsóknir um bitastraumsaðgang og tengda aðstöðu skal Ljósleiðarinn eins fljótt og auðið er, enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Ljósleiðaranum er óheimilt að veita fyrirtæki eða fyrirtækjum forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni.

3019. Þær kvaðir sem hvíla á Ljósleiðaranum um aðgang að bitastraumskerfi félagsins á viðkomandi svæði skulu ekki falla niður þó Ljósleiðarinn breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema

að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Ljósleiðarinn tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST.

12.3.3 Kvöð um jafnræði

3020. Varðandi tilgang jafnræðiskvaðar og þörf til álagningar hennar á þeim svæðum þar sem Ljósleiðarinn telst hafa umtalsverðan markaðsstyrk vísast til kafla 8.2.3.1 um jafnræðiskvöð sem lögð er á Mílu vegna markaðar 3a, en sömu sjónarmið eiga við vegna Ljósleiðarans á markaði 3b.

3021. Varðandi aðgang hvílir sú kvöð á Ljósleiðaranum að veita bitastraumsaðgang í miðlægum tengipunktum á höfuðborgarsvæðinu.

3022. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sömu kjörum, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað forgangskaupanda. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

3023. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. forgangskaupanda í hag. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

3024. Þær upplýsingar sem Ljósleiðarinn öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

3025. FST leggur þá kvöð á Ljósleiðarinn að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu á því svæði sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála.

3026. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Ljósleiðarinn veitir forgangskaupendum eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið. FST leggur því á Ljósleiðarann svokallaða aðfangajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Input - EoI). FST telur þessa kvöð gagnast betur við að tryggja algjört jafnræði heldur en svokölluð afurðajafnræðiskvöð (e. Equivalence of Output – EoO). Ljósleiðarinn hefur

aldrei haldið úti einhvers kyns innri ferlum fyrir smásöluarm, heldur eingöngu sinnt heildsölu og ætti því ekki að vera óþarflega íþyngjandi að vinna samkvæmt aðfangajafnræðiskvöð.

3027. Með aðfangajafnræðiskvöð er átt við að Ljósleiðarinn sé skuldbundin til að nota sömu verð, sömu afgreiðsluferla/afgreiðslukerfi, sömu tímamörk, og birta sömu upplýsingar um þjónustuna (m.a. uppbyggingar- og útbreiðsluupplýsingar) til allra viðskiptavina. Þannig fá allir viðskiptavinir aðgang að sömu upplýsingum, sama afgreiðslu- og pantanakerfi og fá afgreiðslu innan sömu tímamarka. Sama gildir um bilanatilkynningar og úrlausn þeirra sem og annan aðgang starfsfólks viðskiptavina að upplýsingakerfum Ljósleiðarans sem nýtt eru til þjónustu við endanotendur.

3028. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu tengda aðganginum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum með sama hætti. FST telur sérlega mikilvægt að Ljósleiðarinn eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásölupjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og forgangskaupendur eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Ljósleiðarann. FST leggur því þá kvöð á Ljósleiðarann að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangspjónustu Ljósleiðarans (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir.

3029. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhugaða skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar. Ljósleiðarinn skal veita öllum aðilum færi á að hafa áhrif á þróun nýrrar heildsöluvöru og fyrirhuguð tengiskil. Ljósleiðarinn má ekki hafna því að þróa nýja þjónustu að beiðni aðila einungis vegna þess að forgangskaupandi eða aðili sem hefur sterk viðskiptaleg tengsl við félagið hafi ekki óskað eftir slíkri þjónustu. Slík beiðni aðila skal þó vera sanngjörn og eðlileg.

3030. Ljósleiðarinn skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Ljósleiðaranum er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

12.3.4 Kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu

3031. Fram hefur komið í greiningu FST að í Sveitarfélaginu Ölfusi þar sem Ljósleiðarinn er talinn markaðsráðandi er markaðshlutdeild Ljósleiðarans töluverð og hefur farið vaxandi jafnt og þétt. Þar eru líka aðstæður þannig að samhliða útbreiðsla fastaneta og tveggja ljósleiðaraneta er takmörkuð. Ljósleiðaraútbreiðsla Ljósleiðarans er töluvert mikið meiri en Mílu í sveitarfélaginu og það sem skiptir mestu máli þá nær útbreiðsla Ljósleiðarans til dreifbýlis og mjög ólíklegt er að þar verði byggt upp samhliða ljósleiðaranet. Þó að félagið sé heildsölufyrirtæki er samt til staðar hvati hjá fyrirtæki í svo sterkri stöðu til að viðhalda of

háum verðum. Því hefur FST ákveðið að leggja kvöð á Ljósleiðarann um réttláta og sanngjarna verðlagningu á þeim vörum sem tilheyra markaði 3b í samræmi við kvaðir á Ljósleiðaranum um að veita aðgang.

3032. Ekki er tilgreind nánari útfærsla í fjarskiptalögunum eða í greinargerðinni með lögunum á því hvernig eftirlitsstjórnvöld skuli ákvarða hvort verðskrá teljist réttlát og sanngjörn. Ekki er heldur að finna nánari útfærslu á þessari kvöð í Kóðanum. FST vísar í nánari umfjöllun í kafla 8.3.4.3 hér að ofan.

3033. Að mati FST felur kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu ekki í sér að FST þurfi að samþykkja verðskrá Ljósleiðarans áður en hún tekur gildi.

3034. Því mun Ljósleiðaranum verða heimilt að ákvarða þau heildsöluverð sem fyrirtækið innheimtir á þessum markaði með þeim fyrirvara að verðlagningin sé réttlát og sanngjörn. Þá mun FST ekki grípa inn í verðlagningu Ljósleiðarans nema til komi málefnaleg kvörtun frá markaðsaðila eða af eigin frumkvæði ef sérstakar ástæður þykja réttlæta það. Ef FST kemst að þeirri niðurstöðu að verðlagningin geti ekki talist réttlát og sanngjörn mun FST ákvarða verð fyrir umrædda þjónustu sem mun þá gilda hvað umrædda vöru varðar.

3035. Við ákvörðun á því hvort að verð Ljósleiðarans séu réttlát og sanngjörn mun FST horfa til sjónarmiða fjarskiptalaganna og meginregla samkeppnisréttar. FST getur m.a. horft til eftirfarandi þátta við ákvörðun á því hvort að verð teljist réttlátt og sanngjarnt:

1. Hvort verð fyrir þjónustuna hafi tekið óeðlilegum breytingum með hliðsjón af almennri verðþróun og jafnræðis sé gætt.
2. Hvort verðið sé í samræmi við verðsamanburð við sambærileg markaðssvæði hér á landi þar sem meiri samkeppnisþrýstingur er til staðar. Horft verður til meðaltals mánaðarverða fyrir aðgang að heimtaugum á þeim svæðum sem teljast sambærileg en stofnuninni er einnig heimilt að taka tillit til stofngjalda ef þau eru misjöfn.
3. Hvort að verðið sé í samræmi við kostnað af því að veita þjónustuna á viðkomandi landfræðilegum markaði á hagkvæman hátt, ásamt hæfilegri arðsemi af fjárfestingum að teknu tilliti til áhættu.

3036. Hins vegar mun FST meta hverja kvörtun fyrir sig og þær aðstæður sem ríkja á viðkomandi markaði. FST telur eðlilegt að horft verði fyrst til þátta nr. 1 og 2, áður en ákveðið er að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á kostnaði viðkomandi þjónustu. FST getur ákvarðað að hámarksverð skulu vera í samræmi við verðsamanburð eða takmarkist við hækkun vísitölu á meðan slík kostnaðargreining er framkvæmd.

3037. Eins og kemur fram hér að ofan er það tilgreint í fjarskiptalögunum að sönnunarbyrðin fyrir því að gjöld byggjast á raunverulegum kostnaði hvíli á hlutaðeigandi fyrirtæki. Þá getur FST jafnframt krafist þess að fjarskiptafyrirtæki geri kostnaðarlíkan til útreiknings á verði. FST telur eðlilegt að ef Ljósleiðarinn heldur því fram að verð sem byggist á verðsamanburði eða er ákvarðað út frá vísitöluhækkun sé lægri en kostnaður fyrirtækisins á viðkomandi markaði þá sé það í höndum Ljósleiðarans að sanna að svo sé, byggt á gögnum úr bókhaldi fyrirtækisins. Ljósleiðarinn skal þá leggja fram kostnaðargreiningu í samræmi við kröfur FST. FST getur farið

fram á að upplýsingar úr bókhaldi Ljósleiðarans séu aðgreindar fyrir Sveitarfélagið Ölfus og því ber fyrirtækinu að halda slíkt bókhald hvað varðar þetta sveitarfélag.

3038. Til þess að FST geti fylgt eftir kvöðinni um réttláta og sanngjarna verðskrá skal Ljósleiðarinn tilkynna FST um allar verðskrárbreytingar sem falla undir þá kvöð.

13 Álagning kvaða á Austurljós á markaði 3b

13.1 Almennt um útnefningu fjarskiptafyrirtækja með umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum landfræðilegum mörkuðum

3039. Í eftirfarandi sveitarfélagi telur FST að Austurljós sé með umtalsverðan markaðsstyrk

- Fljótsdalshreppur

3040. Í ofangreindu sveitarfélagi hafa gilt kvaðir sem lagðar hafa verið á Mílu á viðkomandi markaði í fyrri greiningum. Þær kvaðir sem gilt hafa á Mílu eru nú felldar niður og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu ákvörðunar þessarar.

13.2 Mat á nauðsyn og rökstuðningur fyrir álagningu kvaða á Austurljós á markaði 3b

3041. Eins og fram kemur í 2. mgr. 1. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta er tilgangur markaðsgreininga að leiða í ljós hvort virk samkeppni ríki á fjarskiptamörkuðum og að ákvarða beitingu úrræða ef samkeppni er ekki virk í þeim tilgangi að bæta hag neytenda. Við mótun kvaða ber enn fremur að horfa til þess, þar sem virk samkeppni ríkir ekki, hvort útbreiðsla háhraðaneta á markaðsforsendum sé ófullnægjandi. Í 4. mgr. ákvæðisins segir að efla skuli samkeppni í fjarskiptum með hagkvæmri fjárfestingu í nýjum og núverandi fjarskiptainnviðum og eftir atvikum með því að leggja kvaðir þar sem þörf krefur, einkum á heildsölustiginu, með það fyrir augum að ná fram virkri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta.

3042. Þegar búið er að skilgreina viðkomandi vöru- eða þjónustumarkaði, landfræðilega markaði, skal framkvæma mat á samkeppnisaðstæðum á viðkomandi markaði og eftir atvikum útnefna fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á honum, er komið að því að gera grein fyrir samkeppnisvandamálum á viðkomandi markaði. Þá þarf að greina hvort viðkomandi fjarskiptafyrirtæki sem útnefnt hefur verið með umtalsverðan markaðsstyrk uppfylli lagaskilyrði til að teljast hreint heildsölufyrirtæki skv. 59. gr. fjarskiptalaga. Allt þetta hefur verið metið hér að framan og var niðurstaða síðastgreinds þáttar sá að Austurljós uppfylli ekki framangreint lagaskilyrði. Því stendur FST til boða fjölbreyttari úrræði til að takast á við greind samkeppnisvandamál í tilviki Austurljós en í tilviki hreinna heildsölufyrirtækja.

3043. Af öllu framangreindu afloknu ber FST að útfæra kvaðir á viðkomandi fyrirtæki með það fyrir augum að greiða fyrir samkeppni á tengdum smásölumarkaði, neytendum til heilla. Í 1. mgr. 4. gr. reglugerðarinnar segir að tilgangur kvaða sé að skapa ávinning fyrir neytendur hvað varðar verð, gæði, valkosti og aðgang að háhraðanetum, með því að stuðla að virkri og sjálfbærri samkeppni á smásölumörkuðum fjarskipta og útbreiðslu háhraðaneta á markaðsforsendum þar sem því verður við komið. FST ber að meta hvort réttlæt看legt sé að leggja kvaðir á viðkomandi markaði við tilteknar aðstæður. Í 2. mgr. segir svo að við mótun kvaða skuli gæta þess að þær dragi ekki úr fjárfestingarhvata né að ný fjarskiptanet og þjónusta hamli virkri samkeppni. Stuðla ber að sjálfbærri fjárfestingu í háhraðanetum, en jafnframt að standa vörð um samkeppni, þar sem flöskuhálsar og aðgangshindranir hafi víða

verið til staðar á innviðastiginu. Í samræmi við framangreint þurfa kvaðir að stuðla að fyrirsjáanleika og samræmi í fjárfestingum í háhraðanetum.

3044. Í framangreindum skjölum frá framkvæmdastjórn ESB og BEREC um kvaðir, sem tekið var mið af í nýjum fjarskiptalögum hér á landi frá 2022, er m.a. lögð áhersla á að stuðla að aukinni samkeppni með uppbyggingu fjarskiptainnviða- og neta þar sem það er talið vænlegt. Í þeim tilvikum eiga álagðar kvaðir að styðja slíka uppbyggingu. Þegar samkeppni í gerð fjarskiptaneta er ekki talin vænleg, vegna mikillar og viðvarandi stærðar- og breiddarhagkvæmni þess aðila sem fyrir er á tilteknu svæði, eða annarra aðgangshindrana, þarf að tryggja fullnægjandi aðgang að fjarskiptanetum og búnaði á heildsölustigi til að hvetja til þjónustusamkeppni á fyrirliggjandi netum, en á sama tíma að tryggja nægjanlegt endurgjald fyrir aðgang að umræddum fjarskiptanetum og hvetja þannig til frekari fjárfestinga, endurnýjunar og viðhalds þeirra. Þjónustusamkeppni sem byggð er á stýrðum aðgangi á kostnaðargreindu verði getur til lengri tíma litið verið tæki til að koma á samkeppni í endurgerð fjarskiptaneta. Hér er átt við það sem kallast er fjárfestingarstiginn (e. the investment ladder), en markmið hans er að skapa skilyrði sem gera nýjum eða minni fyrirtækjum kleift að byggja upp fjarskiptanet sín í stigvaxandi skrefum. Sjónarmið þessi endurspeglast í 5. mgr. 30. gr. framangreindrar reglugerðar um markaðsgreiningar.

3045. Við ákvörðun um þær kvaðir sem eru best til þess fallnar að efla samkeppni á tilgreindum markaði, eða tilteknum landfræðilegum hlutum hans, er mikilvægt að meta þá stöðu sem uppi væri ef ekki væru lagðar á kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk og hvort staðan væri viðunandi ef eingöngu væri stuðst við samkeppnislög til að tryggja samkeppni.

3046. Samkvæmt 4. mgr. 30. gr. reglugerðar nr. 556/2023 um markaðsgreiningar á sviði fjarskipta, sem hefur að geyma nánari útfærslu á ákvæði 4. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga nr. 70/2022, skulu kvaðir sem lagðar eru á fjarskiptafyrirtæki vera;

a) í samræmi við eðli vandamálsins sem tilgreint er í markaðsgreiningu og vera sniðnar að því að leysa það,

b) gagnsæjar, réttlætanlegar og rökstuddar,

c) í samræmi við þau markmið sem þeim er ætlað að ná, þ.e. að efla samkeppni, stuðla að uppbyggingu nýrra háhraðaneta, standa vörð um hagsmuni neytenda og stuðla að uppbyggingu innri markaðar á EES-svæðinu,

d) réttlætanlegar í ljósi markmiða fjarskiptalaga, þ.e. að tryggja aðgengileg, greið, hagkvæm, skilvirk og örugg fjarskipti hér á landi, sem og að auka vernd og valmöguleika neytenda, stuðla að virkri samkeppni, hagkvæmum fjárfestingum og nýsköpun á fjarskiptamarkaði,

e) hóflegar og hafa hliðsjón, þar sem hægt er, af kostnaði og ávinningi, og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná tilætluðum árangri.

3047. Í 29. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að kvaðir þurfi að vera nauðsynlegar til að leysa tiltekin samkeppnisvandamál. FST þarf m.a. að meta hagkvæmni og eftir atvikum að framkvæma kostnaðar- og ávinningsgreiningu, með hliðsjón af getu tiltekinnar kvaðar til að

bregðast við tilgreindu samkeppnisvandamáli. Ennfremur hvort að veita eigi tiltekna hvata með viðkomandi kvöðum.

3048. Það er því að ýmsu að gæta við mótun og útfærslu kvaða. Kvaðir þurfa allt í senn að vera nauðsynlegar, réttlætanlegar, gagnsæjar, rökstuddar, í samræmi við eðli hins skilgreinda samkeppnisvandamáls, sniðnar til að leysa það, í samræmi við markmið þau sem þeim er ætlað að ná fram (þ.e. að efla samkeppni, stuðla að útbreiðslu háhraðaneta og skapa neytendum ávinning), stuðla að fjárfestingum í háhraðanetum og vera í samræmi við meðalhóf. Við mat á meðalhófi getur þurft að meta hagkvæmni viðkomandi kvaðar út frá kostnaði við hana og ávinning. Við allt þetta mat er rétt að freista þess að meta hvað líklegt er að gerist ef viðkomandi kvöð (eða þær allar saman) eru ekki lagðar á.

3049. Í samræmi við meðalhófsregluna er eðlilegt að meta nauðsyn þess að leggja þær kvaðir á Austurljós sem útfærðar eru í kafla 13.3 hér síðar. Eins og áður greinir ber FST að velja þá aðferð sem veldur minnstri röskun til þess að fást við auðkennd vandamál, sbr. 2. mgr. 46. gr. fjarskiptalaga. Að mati FST eru kvaðirnar sem lagðar eru á Austurljós til þess fallnar að ná fram markmiðum laga um fjarskipti nr. 70/2022 um virka samkeppni og hagkvæm fjarskipti og ennfremur að stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi, auk þess að skapa ávinning fyrir neytendur. Í kafla 7.5.2 og 7.5.3 hér að framan hefur fjölmörgum mögulegum og yfirstandandi samkeppnisvandamálum á mörkuðum 3a og 3b verið lýst. Til þess að fást við þau vandamál sem þar eru auðkennd skal FST leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 47.–52. gr., 55. og 59. gr. fjarskiptalaga eins og við á.

3050. Ákvæði 47. gr. kveður á um aðgang að mannvirkjum, ákvæði 48. gr. um aðgang að netum og þjónustu, ákvæði 49. gr. um gagnsæi, ákvæði 50. gr. um jafnræði, ákvæði 51. gr. um bókhaldslegan aðskilnað, ákvæði 52. gr. um eftirlit með gjaldskrá, ákvæði um 55. gr. um ný afkastamikil háhraðanet og ákvæði 59. gr. um hrein heildsölufyrirtæki. Í 2. mgr. 59. gr. segir svo að komist FST að þeirri niðurstöðu að skilyrði 1. mgr. 59. gr. séu uppfyllt geti stofnunin aðeins lagt á slíkt fyrirtæki aðgangskvöð skv. 48. gr. laganna og jafnræðiskvöð skv. 50. gr. laganna og um réttláta og sanngjarna verðlagningu ef það er talið réttlætanlegt á grundvelli markaðsgreiningar.

3051. Í þessum kafla verður rökstutt hvers vegna FST telur nauðsynlegt að leggja þær kvaðir á Austurljós í umræddu sveitarfélagi sem FST telur nauðsynlegar og að þær séu í samræmi við þau sjónarmið sem fram koma í ofangreindri 4. mgr. 30. gr. reglugerðarinnar. Nánari rökstuðning og umfjöllun er svo að finna í viðkomandi undirköflum kafla 13.3.

3052. Við skoðun FST á viðkomandi markaði hefur stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að ekki finnist önnur úrræði sem komið geta að sama gagni við lausn þeirra samkeppnisvandamála sem til staðar eru á markaðnum og snúa að Austurljósi í því sveitarfélagi sem félagið telst vera með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi markaði. Þá telur FST að kvaðirnar séu í samræmi við meðalhóf.

3053. Í ljósi þeirra mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem geta komið upp og sterkrar stöðu Austurljóss á viðkomandi markaði, í því sveitarfélagi þar sem félagið telst njóta umtalsverðs markaðsstyrks, telur FST nauðsynlegt að leggja á félagið aðgangskvöð og jafnræðiskvöð, FST mun hins vegar ekki leggja á félagið kvöð um sanngjarna og réttláta verðlagningu, m.a. í ljósi þess að um mjög lítið fyrirtæki er að ræða, auk þess sem umrætt

svæði er mjög fámennt og dreifbýlt. Austurljós er þar að auki háð sveitarfélaginu um aðgang að ljósleiðaraneti sveitarfélagsins, sem var byggt sem samfélagslegt verkefni með opinberum styrkjum.

3054. Varðandi aðgangskvöðina þá leggur FST á Austurljós kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi félagsins sem fer um ljósleiðaraheimtaugar sem eru í eigu Fljótsdalshrepps, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, sérstaklega internetþjónustu.

3055. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á því svæði þar sem Austurljós hefur verið metið í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi Austurljóss hvað varðar aðgang þar, neytendum til heilla.

3056. Ekki er mögulegt að leysa þau samkeppnisvandamál sem lýst er hér að ofan öðruvísi en að leggja á kvöð um aðgang. Aðgangshindranir gera keppinautum og viðskiptavinum Austurljóss erfitt fyrir að byggja upp umfangsmikil heimtauganet á viðkomandi svæði og því er það nauðsynleg forsenda virkrar samkeppni á fráliggjandi mörkuðum að þeir geti fengið aðgang að bitastraumskerfum Austurljóss á þessu svæði.

3057. FST telur kvöð um aðgang vera óverulega byrði á Austurljós en hún er nauðsynleg forsenda þess að virk samkeppni geti átt sér stað á tengdum smásölumörkuðum. Það er í raun nauðsynlegt fyrir fjarskiptafyrirtæki að fá aðgang að bitastraumskerfi Austurljóss til þess að geta boðið viðskiptavinum sínum fullnægjandi þjónustu á umræddu svæði. Kvöðin á fyrst og fremst að tryggja að Austurljós mismuni ekki við gerð bitastraumssamninga og tefji ekki innkomu nýrra fyrirtækja með því að draga samningaviðræður á langinn. Það getur ekki talist íþyngjandi að afgreiða alla viðsemjendur um bitastraumsaðgang á viðunandi hátt. Með tengingu við bitastraumskerfi Austurljóss fá fyrirtækin betri nýtingu á þeim fjarskiptabúnaði sem þau hafa fjárfest í.

3058. Telur FST kvöð um bitastraumsaðgang hjá Austurljósi á viðkomandi svæði auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðin að því að leysa þau vandamál, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram og ekki vera umfram meðalhóf. Að mati FST er ljóst að ávinningur þessarar kvaðar er mun meiri en kostnaðar eða óhagræði Austurljóss af henni.

3059. Varðandi jafnræðiskvöðina telur FST nauðsynlegt að leggja þá kvöð á Austurljós, á umræddu svæði. Þarna er um að ræða kvöð um jafnan aðgang að bitastraumskerfi félagsins, tengdri aðstöðu, upplýsingum o.fl. Telur FST jafnræðiskvöðina auk þess vera réttlæt看lega, gagnsæja, rökstudda, í samræmi við eðli greindra samkeppnisvandamála, sniðnar að því að leysa það, í samræmi við markmið þau sem kvöðinni er ætlað að ná fram, stuðla að fjárfestingu og samkeppni í háhraðanetum og ekki vera umfram meðalhóf, eins og nánar er rökstutt hér að neðan og í kafla 13.3.3.

3060. Kvöð um jafnræði að því er varðar aðgang að bitastraumskerfi Austurljóss í heildsölu, sem og tengdri aðstöðu, er nauðsynleg til þess að fyrirtæki hvort sem er á viðkomandi markaði

eða fráliggjandi mörkuðum geti keppt á jafnréttisgrundvelli sín á milli og gagnvart Austurljósi, sem einnig starfar á smásölustigi. Kvöðin á að leiða til þess að öll fjarskiptafyrirtæki sem kaupa aðgang að netkerfum Austurljóss fái sambærilega þjónustu og verð og félagið hygli ekki eigin smásöluhluta og þannig verði leyst úr samkeppnisvandamálum sem tengjast hugsanlegri mismunun.

3061. FST áltur kvöð um jafnræði ekki sérstaklega íþyngjandi en hún á að leiða til þess að öll fyrirtæki sem leigja aðgang að bitastraumskerfum Austurljóss fái sambærilega þjónustu og verði þannig til þess að leysa úr þeim samkeppnisvandamálum sem lýst er í kafla 7.5.3 varðandi atriði eins afgreiðsluhraða, verð, gæði o.fl., sem getur veitt Austurljósi forskot í samkeppni á viðkomandi markaði eða á tengdum smásölumarkaði. FST telur að ef jafnræðiskvöð þessi verði ekki til staðar gæti slæm samkeppnisstaða á viðkomandi svæði versnað enn frekar á viðkomandi heildsölumarkaði og/eða á tengdum smásölumarkaði.

13.3 Álagning kvaða á Austurljós á markaði 3b

13.3.1 Almenn

3062. Að meginefninu til verða sambærilegar kvaðir lagðar á Austurljós og hin fjarskiptafyrirtækin sem metin hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk. Er þó litið til þess að um er að ræða mjög lítið fyrirtæki sem býr ekki yfir sömu afgreiðslukerfum eða efnahagslegum styrkleika og hin fyrirtækin. Verður því ekki gerð krafa um aðgang að upplýsingakerfum, auk þess sem aðgangskvöðin og jafnræðiskvöðin verður nokkuð einfaldari en hjá hinum fyrirtækjunum, sérstaklega Mílu. Þá er ekki fjallað um aðgang að gæðatryggðum sýndarnetum vegna VoIP og IPTV enda sinnir Austurljós ekki slíku. Loks verður ekki lögð á kvöð um eftirlit með verðskrá, enda er Austurljós háð sveitarfélaginu varðandi bitastraumssölu sína.

13.3.2 Kvöð um að veita aðgang

3063. Sterk staða Austurljóss á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang á fastanetum í Fljótsdalshreppi, þó um mjög fámennt og dreifbýlt svæði sé að ræða, hefur í för með sér ákveðnar aðgangshindranir á viðkomandi markaði á því svæði. Uppbygging á nýju bitastraumskerfi á viðkomandi svæði felur í sér töluverðan fjárfestingarkostnað, enda stærðarhagkvæmni ekki til staðar, og er það mat FST að ekki verði auðveldlega ráðist í uppsetningu slíkra kerfa í samkeppni við bitastraumskerfi Austurljóss. Að mati FST munu aðgangshindranir áfram einkenna markaðsaðstæður á markaði fyrir bitastraumsaðgang í heildsölu og á fráliggjandi mörkuðum á þessu svæði þar sem bitastraumsveitandi hefur verið metinn í markaðsráðandi stöðu nema aðgangskvöð verði lögð á bitastraumskerfi slíks aðila hvað varðar aðgang þar. FST telur að hagur neytenda muni batna með auknum aðgangi þar sem það gefur fleiri fyrirtækjum kost á að veita internetþjónustu og aðra tengda smásöluþjónustu. Þess má geta að Austurljós er lóðrétt samþætt fyrirtæki sem einnig er með vaxandi markaðshlutdeild á viðkomandi smásölumarkaði.

3064. FST hefur lagt mat á hvort skyldan um aðgang sé tæknilega og fjárhagslega raunhæf og einnig hvort það sé raunhæft að nota eða setja upp eigin aðstöðu í samkeppni, með hliðsjón af markaðspróun og eðli þess aðgangs sem hér um ræðir. FST telur að í ljósi reynslunnar sé það vel framkvæmanlegt fyrir Austurljós að veita þann aðgang sem tillaga er

um, og forsvaranlegt með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu fyrirtækisins á viðkomandi svæði. Austurljós er nú þegar að veita bitastraumsaðgang í sveitarfélaginu. FST telur kvaðirnar vera í þágu samkeppni til lengri tíma lítið, og til þess fallnar að auka framboð á þjónustunni.

3065. FST leggur á Austurljós kvöð um að verða við öllum eðlilegum og sanngjörnum beiðnum annarra fjarskiptafyrirtækja um miðlægan aðgang, sbr. skilgreiningu á þjónustumarkaði 3b. Aðgangurinn sem hér um ræðir er aðgangur að bitastraumi sem að fer um ljósleiðaraheimtaugar sem eru í eigu Fljótsdalshrepps, í þeim tilgangi að gera öðrum fjarskiptafyrirtækjum kleift að veita notendum sínum aðgang að ýmis konar bandbreiðri þjónustu, sérstaklega internetþjónustu.

3066. Í boði skal vera bitastraumsaðgangur sem notar umtalsverða bandbreidd, en án nokkurra gæðaskilgreininga (best effort) fyrir almenna internetþjónustu. Hefji Austurljós framboð bitastraums með annars konar gæðaskilgreiningum, svo sem vegna flutnings VoIP talsímaþjónustu eða IPTV sjónvarpsdreifingu, skulu þær kvaðir sem hvíla á Austurljós vegna bitastraumsþjónustu einnig gilda um slíkt viðbótarframboð í Fljótsdalshreppi.

3067. Umsóknir um bitastraumsaðgang skal Austurljós afgreiða eins fljótt og auðið er enda séu þær sendar með rafrænum hætti. Austurljósi er óheimilt að veita smásöluhluta fyrirtækisins forgang í afgreiðslu á kostnað annarra fjarskiptafyrirtækja. Synjun á aðgangi skal vera send með rafrænum hætti og innihalda rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningurinn verður að innihalda allar upplýsingar sem þarf til að hægt sé að leggja mat á réttmæti synjunarinnar. Umsækjendur um aðgang skulu hafa jafnan aðgang að upplýsingum frá Austurljósi í þeim tilgangi að fylgjast með stöðu umsókna sinna og einnig til þess að fá upplýsingar um viðhald og viðgerðir heimtauga og um reikningagerð.

3068. Þær kvaðir sem hvíla á Austurljósi um aðgang að bitastraumskerfum félagsins á viðkomandi svæði skulu ekki falla niður þó fyrirtækið breyti uppbyggingu kerfa sinna, nema að samkomulag um feril yfirfærslunnar hafi verið náð og leigjandi aðgangsins sé þar með í stakk búinn til að taka við nýrri gerð aðgangs í stað þess eldri þegar yfirfærslan á sér stað. Náist ekki slíkt samkomulag skal Austurljós tilkynna markaðsaðilum allar þær breytingar á fyrirkomulagi bitastraumsaðgangs sem líklegar eru til að breyta samkeppnishæfni fyrirtækja á markaðnum með 2 ára fyrirvara. Víkja má frá framangreindum tímafresti að fengnu fyrirfram samþykki FST. Ef beiðni Austurljóss um slíka undanþágu er talin eðlileg og málefnaleg mun FST efna til samráðs meðal hagsmunaaðila. Ef engar efnislegar athugasemdir koma fram og hagsmunaaðilar hafa aðgengi að staðgönguvörum og verða ekki fyrir óþarfa tjóni vegna flutnings milli kerfa mun FST samþykkja slíka undanþágu.

3069. Ef Austurljós gerir breytingar á kerfum sínum er mikilvægt að;

- Sá tími þar sem kerfi liggur niðri sé sem minnstur fyrir þá heildsöluviðskiptavinum sem eru starfandi á viðkomandi hluta markaðarins.
- Sá kostnaður sem fylgir yfirfærslu sé ekki það mikill að hann virki sem aðgangshindrun á það að af yfirfærslunni verði.
- Samhæft ferli fyrir flutning allra aðila sé til staðar og að þar sé gætt jafnræðis milli allra aðila á markaði.

- Sá tími sem fer í yfirfærslu sé sem minnstur með tilliti til gerðar og stærðar verkefnisins.

13.3.3 Kvöð um jafnræði

3070. Jafnvel þótt fyrirtækjum hafi verið tryggður bitastraumsaðgangur á sömu kjörum, gæti fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk reynt að mismuna á öðrum forsendum og þannig hækkað kostnað þeirra eða hluta þeirra til að gera þeim erfitt fyrir og jafnvel bola hluta þeirra af markaði, og þannig t.d. hyglað eigin smásöluhluta. Slík hegðun gæti falist t.d. í ólíkum þjónustugæðum, ólíku þjónustuframboði, mismunandi afgreiðslutíma umsókna, ófullnægjandi upplýsingagjöf (m.a. um nýja þjónustu og/eða fyrirhugaða útbreiðslu neta), ósanngjörnum samningsskilmálum og kröfum um að keypt sé samtímis önnur ótengd þjónusta.

3071. Að mati FST er jafnræðiskvöðin best til þess fallin að taka á þeim vandamálum sem koma upp í tengslum við mismunun varðandi verð og skilmála aðgangs. Sem dæmi um ólík gæði má nefna mismunun milli fjarskiptafyrirtækja að því er varðar tengitíma heimtaugar, t.d. milli eigin fyrirtækis og óskyldra aðila. Ójafnræði getur einnig birst í mismunandi verðum og/eða skilyrðum fyrir aðgangi að upplýsingakerfum og að aðilum sé veittur aðgangur að mismunandi gömlum og/eða öflugum kerfum.

3072. Þær upplýsingar sem Austurljós öðlast frá öðrum fyrirtækjum við gerð samninga um aðgang, eða að loknum samningum, skulu eingöngu notast í þeim tilgangi sem þær voru veittar og skulu á öllum stigum meðhöndlaðar sem trúnaðarmál. Óheimilt er að afhenda upplýsingarnar tengdum eða ótengdum aðilum, sbr. m.a. 42. gr. fjarskiptalaga.

3073. FST leggur þá kvöð á Austurljós að gæta jafnræðis gagnvart öllum fjarskiptafyrirtækjum og eigin smásöluhluta sem kaupa bitastraumsaðgang um fastlínu á umræddu svæði. Allir kaupendur slíkrar þjónustu skulu, að teknu tilliti til aðstæðna, njóta sömu skilmála.

3074. FST gerir þær kröfur að gæði aðgangs sem veittur er ótengdum aðilum verði ekki síðri en gildir fyrir þjónustu sem Austurljós veitir sjálfu sér eða aðilum sem hafa sterk viðskiptatengsl við félagið.

3075. Upplýsingar um bitastraumsaðgang og þjónustu tengda aðganginum skulu vera aðgengilegar öllum fjarskiptafyrirtækjum með sama hætti. FST telur sérlega mikilvægt að Austurljós eigi ekki möguleika á að mismuna með óeðlilegum hætti á milli viðskiptavina annarra fjarskiptafyrirtækja og eigin smásöluhluta varðandi nýjungar á markaði. Þar sem tengdir smásölumarkaðir eru í stöðugri þróun, þurfa allir aðilar að hafa vissu fyrir því að viðeigandi heildsöluvörur séu tiltækar með fullnægjandi fyrirvara, svo þeir geti boðið fram nýja, endurbætta og ódýrari smásöluþjónustu (t.d. meiri afköst á internetaðgangi) á sama tíma og eigin smásöluhluti Austurljóss eða aðilar sem eiga í sterkum viðskiptatengslum við Austurljós. FST leggur því þá kvöð á Austurljós að öllum aðilum verði tilkynnt um útbreiðslu, uppbyggingu eða aðra þróun neta og miðlægrar aðgangspjónustu Austurljóss (og tengdrar þjónustu og aðrar nýjungar sem máli skipta) með sama fyrirvara. Skal sá fyrirvari ekki undir neinum kringumstæðum vera skemmri en 3 mánuðir.

3076. Upplýsingarnar skulu m.a. hafa að geyma fyrirhugaða skilmála, tæknilegar lýsingar, tímasettar útbreiðsluáætlanir, uppfærða stöðu útbreiðslu og fyrirhugaða tengistaði. Slíkar upplýsingar eru sérlega mikilvægar varðandi tæknilega þróun eða uppfærslu bitastraumskerfa sem og varðandi útbreiðslu bitastraums um ljósleiðaraheimtaugar

3077. Austurljós skal gæta þess að umsóknir allra fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. eigin bitastraumshluta, um bitastraumsaðgang eða tengda þjónustu verði afgreiddar jafn fljótt. Séu vandkvæði á að afgreiða umsókn skal það þegar í stað tilkynnt umsækjanda skriflega eða með rafrænum hætti og færa skal fram ástæður fyrir töfinni. Austurljósi er ekki heimilt að gera óeðlilegar kröfur til umsækjenda sem skilyrði fyrir afgreiðslu umsóknar.

14 Gildistaka og niðurfelling kvaða

3078. Þær kvaðir sem lagðar eru á fyrirtæki sem útnefnd hafa verið með umtalsverðan markaðsstyrk taka þegar gildi við birtingu lokaákvörðunar í málinu. Kvaðir sem lagðar eru á eru ekki þess eðlis að þær kalli á að fyrirtækin komi á nýju verklagi, ferlum eða slíkum breytingum í rekstri sínum að það þarfnist tíma til undirbúnings eða aðlögunar.

3079. Í þeim sveitarfélögum þar sem FST metur að virk samkeppni ríki, eða þar sem aðrir aðilar en Míla eru nú með umtalsverðan markaðsstyrk hafa kvaðir gilt á Mílu til þessa. Þær kvaðir eru nú felldar niður í viðkomandi sveitarfélögum og skulu þær falla niður 15 dögum eftir dagsetningu lokaákvörðunar í máli þessu. Í 47. gr. reglugerðar nr. 556/2023 segir að taki FST ákvörðun um að fella niður kvaðir sem hafa verið í gildi, skuli stofnunin mæla fyrir um hæfilegan aðlögunartíma fyrir aðgangsbeyðendur áður en þær falla niður. Í Evrópu hefur þessi frestur oftast verið 6 mánuðir. Þar sem FST tilkynnti í bráðabirgðaákvörðun sinni frá 15. september 2023 að hinn hæfilegi aðlögunarfrestur myndi þá þegar hefjast, er ljóst að markaðurinn var þá upplýstur um að til stæði að fella niður kvaðir á Mílu á tilteknum svæðum á viðkomandi heildsölumörkuðum. Í því ljósi er ekki þörf á lengri aðlögunartíma en að ofan greinir.