

# **Viðauki A-1**



## **Reifun markaðsgreininga í Evrópu er varða landfræðilega skilgreiningu markaða**

**Viðauki við markaðsgreiningu á heildsölumörkuðum fyrir  
staðaraðgang með fasttengingu og miðlægan aðgang með  
fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur  
(Markaðir 3a/2016 og 3b/2016)**

**19. október 2021**

# Efnisyfirlit

1	Landfræðilegar skilgreiningar fjarSKIPAMARKAÐA í Evrópu .....	3
1.1	Almennt.....	3
1.2	Reifun markaðsgreininga í Evrópu er varða landfræðilega skilgreiningu fjarSKIPTAMARKAÐA . 7	
1.2.1	Almennt.....	7
1.2.2	Tékkland.....	8
1.2.3	Spánn .....	9
1.2.4	Kýpur .....	10
1.2.5	Ungverjaland .....	10
1.2.6	Frakkland.....	11
1.2.7	Portúgal.....	12
1.2.8	Slóvenía .....	13
1.2.9	Danmörk.....	14
1.2.10	Írland .....	15
1.2.11	Finnland.....	16
1.2.12	Lettland .....	17
1.2.13	Belgía.....	18
1.2.14	Noregur .....	18
1.2.15	Bretland.....	21
1.2.16	Grikkland .....	25
1.2.17	Þýskaland .....	26
1.2.18	Ítalía.....	28
1.2.19	Pólland .....	29
1.2.20	Litháen.....	31
1.2.21	Holland .....	33
1.2.22	Svíþjóð.....	34
1.2.23	Samantekt umfjöllunar um markaðsgreiningar í Evrópu m.t.t. landfræðilegrar skilgreiningar á mörkuðum .....	41

# 1 Landfræðilegar skilgreiningar fjarskipamarkaða í Evrópu

## 1.1 Almenn

1. Í sameiginlegri afstöðu BEREC frá 2014 um landfræðilegar greiningar getur að líta reifun á markaðsgreiningum fjarskiptaeftirlitsstofnana í Evrópu að því er varðar álitafni varðandi landfræðilega aðgreiningu markaða og/eða beitingu mismunandi kvaða á aðila með umtalsverðan markaðsstyrk eftir landssvæðum. Um var að ræða reifun á greiningum sem framkvæmdar höfðu verið síðan skýrsla ERG um landfræðilega skiptingu markaða frá 2008 leit dagsins ljós og fram til ársins 2014.<sup>1</sup>

2. Þann 6. desember 2018 birti BEREC skýrslu um reynsluna af beitingu framangreindrar sameiginlegrar afstöðu BEREC varðandi landfræðilegar greiningar frá 2014.<sup>2</sup> Þar kemur m.a. fram að aukin samkeppni á evrópskum fjarskiptamörkuðum á milli fjarskiptafyrirtækja, sem styðjast oft við mismunandi fjarskiptainviði, hefði gert það að verkum að fjarskiptaftirlitsstjórnvöld hefðu í auknum mæli beint sjónum sínum að landfræðilegri afmörkun markaða. Fjarskiptafyrirtæki sem breiddu út eigin fjarskiptanet og þau sem notuðust við aðgang að neti markaðsráðandi aðila veittu ekki endilega fjarskiptaþjónustu á landsvísu og ættu það einnig til að bjóða mismunandi hraða og/eða gæði eftir landssvæðum.

3. Í síðargreindu skýrslunni kemur einnig fram að frá því að hin sameiginlega afstaða BEREC var birt sumarið 2014 hefðu margar fjarskiptaftirlitsstofnanir stuðst við hana. Ennfremur að framkvæmdastjórn ESB hefði birt ný tilmæli um viðkomandi markaði sem væru andlag fyrirframkvaða í október 2014 og nýjar leiðbeiningar um markaðsgreiningar og mat á umtalsverðum markaðsstyrk í maí 2018. Þessar gerðir innihéldu umfjöllun og leiðbeiningar um landfræðilega afmörkun fjarskiptamarkaða, en þær væru í meginatriðum í samræmi við framangreint sameiginlegt álit BEREC frá 2014.

4. Megintilgangur framangreindrar skýrslu BEREC frá 2018 var að veita yfirlit yfir reynslu fjarskiptaftirlitsstofnana við landfræðilega afmörkun markaða í ljósi aukins mikilvægis slíkrar afmörkunar. Gefur skýrslan mynd af stöðunni fram í maí 2018. Á þeim tímapunkti höfðu fjórtán Evrópuríki beitt landfræðilegri afmörkun eða lagt á mismunandi kvaðir eftir landssvæðum en nítján ekki. Eins og fram kemur á neðangreindum myndum úr umræddri skýrslu var mun algengara að slíkar ráðstafanir tengist heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður3b)<sup>3</sup> en heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður3a)<sup>4</sup>. Höfðu sjö ríki beitt slíkum ráðstöfunum á markaði 3a á meðan tólf ríki höfðu beitt þeim á markaði 3b.

---

<sup>1</sup> Í umræddri skýrslu ERG voru þau mál reifuð sem höfðu fram til 2008 litið dagsins ljós og vörðuðu landfræðilega skiptingu markaða. Að því er varðar þá markaði sem hér um ræðir má helst nefna mál er varða Bretland frá 2007, Austurríki frá 2007 og Portúgal frá 2008 er öll vörðuðu bitastraumsmarkaðinn. Í ofangreindu máli Bretlands á bitastraumsmarkaði skipti breska fjarskiptaftirlitsstofnunin (OFCOM) landfræðilega markaðnum í fleiri en einn markað. Samkeppnissvæðin voru skilgreind sem svæði þar sem tiltekinn fjöldi samkeppnisaðila þurfti að vera til staðar, auk þess sem hið markaðsráðandi fyrirtæki (BT) væri með minna en 50% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði.

<sup>2</sup> Sjá BEREC Report on the application of the Common Position on geographical aspects of market analysis – BoR (18) 213 frá 6. desember 2018.

<sup>3</sup> Það sem áður nefndist bitastraumsaðgangur.

<sup>4</sup> Það sem áður nefndist heimtaugaleiga.

## Tafla 1 Yfirlit markaðsgreininga varðandi landfræðilegar ráðstafanir fram til maí 2018

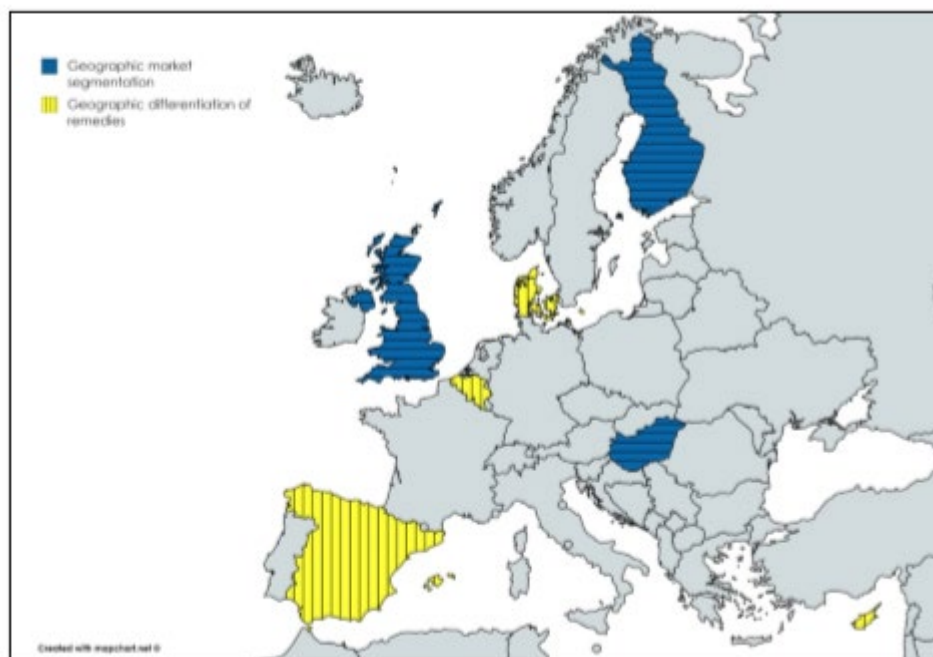
Table 1: Overview of cases with/without geographic segmentation (as of May 2018)

	market 3a	market 3b	market 4	other markets
geographic market segmentation		BE <sup>39</sup> , DE, ES, IE, PL	AT	BE <sup>40</sup> , ES <sup>41</sup>
		HU		
		FI, UK		
			PT <sup>42,43</sup>	
geographic differentiation of remedies in a national market	CY, ES	SI	IE <sup>44</sup>	
		FR		
		DK	PT <sup>45</sup>	
		BE <sup>39</sup>		
no geographic segmentation	BG, CH, CZ, EE, HR, GR, IT, LI, LT, LU, LV, ME, MT, NL, NO, RO, <sup>46</sup> RS, SE, SK			

<sup>5</sup>, Finnland og Ungverjaland. Eins og áður segir er það af sögulegum ástæðum þar sem ekkert eitt fjarskiptafyrirtæki í ríkjunum nær til viðkomandi lands í heild og viðkomandi fjarskiptanet skarast almennt ekki. Þá höfðu fjögur ríki lagt á mismunandi kvaðir eftir landssvæðum á umræddum markaði á umræddum tímamarki, þ.e. Danmörk, Belgía, Spánn og Kýpur.

### Mynd 1 Reglusetning varðandi landfræðilegar ráðstafanir í Evrópu á markaði 3a fram til maí 2018

Map 1: Regulatory approaches in Europe – Market 3a



<sup>5</sup> Bretland hefur nú yfirgefið ESB og er ekki lengur hluti af EES-svæðinu.

fjarskiptafyrirtækja með útbreiðslu eigin innviða. Niðurstaðan árið 2017 var að skipta landinu í sex svæði þannig að starfssvæði sérhvers hinna ofangreindu þriggja aðila var skipt í tvö svæði, þ.e. annars vegar samkeppnissvæði og hins vegar svæði með takmarkaðri samkeppni.

7. Síðan í maí 2018 hafa tvö ríki bæst í hóp þeirra þriggja ríkja sem afmarkað hafa landfræðilega markaði á markaði 3a, þ.e. Ítalía og Pólland. Í júlí 2019 féllst framkvæmdastjórn ESB á markaðsgreiningardrög AGCOM, ítölsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar,<sup>6</sup> sem gerði ráð fyrir að Ítalíu yrði skipt í tvö svæði á umræddum markaði, þ.e. Mílanó annars vegar og restin af Ítalíu hins vegar. Ástæðan fyrir því að Mílanó var talin sérstakur markaður var að þar voru komin þrjú mismunandi aðgangsnét, þ.e. tvö net fyrir utan net gamla markaðsráðandi aðilans. Niðurstaðan var að virk samkeppni ríkti þar í borg á umræddum markaði og því voru kvaðir felldar niður á fyrrum markaðsráðandi aðilann. Ennfremur var kveðið á um mismunandi landfræðilegar kvaðir í umræddri markaðsgreiningu. Fjallað verður nánar um þetta ítalska mál og mál Póllands<sup>7</sup>, ásamt málum fjölmargra annarra Evrópuríkja er varðar landfræðilegar ráðstafanir, hér síðar í kafla 1.2 í viðauka þessum.

8. Eins og fram kemur á ofangreindri töflu 5.1 höfðu svo fjögur ríki beitt mismunandi kvöðum á markaði 3a á umræddum tímapunkti, þ.e. Danmörk, Belgía, Spánn og Kýpur. Ítalía bættist svo við á árinu 2019, þar sem ofangreind ákvörðun AGCOM gerði eins og áður segir bæði ráð fyrir aðskildum landfræðilegum mörkuðum og mismunandi kvöðum. Því hafa níu ríki beitt landfræðilegum ráðstöfunum á markaði 3a. Segja má að tvö önnur ríki beiti mismunandi kvöðum á markaði 3a, þ.e. Svíþjóð og Írland. Í Svíþjóð hefur PTS leyft Telia að viðhafa mismunandi verð eftir íbúafjölda og tegund húsnæðis. Á Írlandi er mismunandi verð fyrir möstur, rör og lagnaleiðir og aðgang að svörtum ljósleiðara eftir svæðum.

9. Því beita tíu ríki innan EES-svæðisins landfræðilegum ráðstöfunum á markaði 3a í dag. Hins vegar hafa um tuttugu ríki ekki beitt neinum landfræðilegum ráðstöfunum á umræddum markaði. Samkvæmt ofangreindu aðgreina fjögur ríki innan EES-svæðisins landfræðilega markaði á markaði 3a, auk Bretlands, sem ekki er lengur í ESB ná á EES-svæðinu. Þar fyrir utan beita sex ríki mismunandi kvöðum, auk Ítalíu sem bæði aðgreinir landfræðilega markaði og beitir mismunandi kvöðum.

10. Eins og áður greinir hafa nokkuð fleiri ríki beitt landfræðilegum ráðstöfunum á heildsölumarkaði fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b). Það ætti ekki að þurfa að koma á óvart þar sem líklegra er að samkeppnisaðstæður séu misjafnar á milli landssvæða því neðar í virðisreðjunni sem markaður er. Víða í Evrópu hafa kvaðir á markaði 3a leitt til aukinnar samkeppni á bitastraumsmarkaði, enda ljóst að heildsölukvaðir á markaði 3a ættu að öllu jöfnu hafa áhrif á samkeppnisaðstæður á markaði 3b til hins betra. Upptaka heildsöluþjónustu dreifist vanalega ekki jafnt yfir landið heldur byrjar yfirleitt í þéttbýli. Það eykur líkur á landfræðilegum mun á samkeppnisaðstæðum á markaði 3b.

11. Eins og sjá má á neðangreindri mynd úr umræddri skýrslu höfðu níu ríki aðgreint markað 3b landfræðilega í maí 2018, þ.e. Bretland, Finnland, Ungverjaland, Spánn, Portúgal, Pólland, Þýskaland, Írland og Belgía. Þá höfðu fjögur ríki lagt mismunandi kvaðir á eftir landsvæðum, þ.e. Danmörk, Slóvenía, Frakkaland og Belgía<sup>8</sup>. Sumarið 2019 bættist svo Ítalía

<sup>6</sup> Sjá IT/2019/2181-2182.

<sup>7</sup> Sjá PL/2019/2160.

<sup>8</sup> Eins og nánari grein verður gerð fyrir hér síðar hafa Belgar bæði aðgreint markaði landfræðilega á M3b og beitt mismunandi kvöðum, enda skipist þjónustumarkaðurinn þar í tvennt.

og Litháen við þau níu ríki sem aðgreint höfðu landfræðilega markaði og þau fjögur ríki sem beitt höfðu mismunandi kvöðum eftir landssvæðum. Því hafa þrettán ríki innan EES-svæðisins beitt landfræðilegum ráðstöfunum á markaði 3b, auk Bretlands, sem ekki er lengur innan þess svæðis. Hins vegar hafa hátt í tuttugu ríki ekki beitt neinum slíkum ráðstöfunum á umræddum markaði.

**Map 2: Regulatory approaches in Europe – Market 3b**



12. Í ofangreindri skýrslu BEREC frá 2018 er enn fremur gerð grein fyrir ástæðum aukins vægis landfræðilegra greininga á mörkuðum 3a og 3b. Megin ástæðan er annars vegar sögð tengjast útbreiðslu á næstu kynslóðar netum (t.d. ljósleiðaranetum), bæði fyrrum einokunaraðilanna og keppinauta þeirra, og hins vegar upptaka á kvaðasettum aðgangi að fjarskiptaþjónustum. Síðargreind ástæðan á fyrst og fremst við á markaði 3b. Telur BEREC að þar sem þessi þróun muni halda áfram muni vægi landfræðilegra greininga aukast enn frekar í framtíðinni.

13. Í skýrslunni er enn fremur gerð grein fyrir megin ástæðum mismunandi samkeppnisaðstæðna milli svæða. Varðandi markað 3a þá er ástæðan fyrst og fremst útbreiðsla næstu kynslóðar neta keppinauta markaðsráðandi aðila (t.d. í formi ljósleiðara eða kapalkerfa). Enn fremur að markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila í heildsölu og/eða smásölu hefur lækkað og er farin að ná undir tiltekin mörk (oftast miðað við 40% eða 50%). Varðandi markað 3b eru sömu ástæður nefndar, auk upptöku kvaðasetts aðgangs að heildsöluþjónustum á markaði 3a.

14. Þá kom fram í umræddri skýrslu að langflest ríkin sem höfðu beitt landfræðilegum ráðstöfunum hefðu byrjað á því að meta hvort landfræðilegur munur væri á samkeppnisaðstæðum á tengdum smásölumörkuðum, ef heildsöluþjónustur væru ekki til staðar (e. modified greenfield approach). Töldu umræddar fjarskiptaeftirlitsstofnanir slíka smásölugreiningu mikilvægan grunn að greiningunni á heildsölustigi.

15. Skýrslan gerir einnig grein fyrir þeim viðmiðum sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir hafa stuðst við þegar landfræðilegir markaðir eru afmarkaðir. Fram kom að vanalega væri mikill fjöldi svæða greindur út frá tilteknum viðmiðum, sem síðan væru flokkuð niður í tvær eða fleiri einingar þar sem samkeppnisaðstæður væru í stórum dráttum sambærilegar. Þessi viðmið hefðu fyrst og fremst verið byggð á vísbendingum um formgerð markaðarins, t.d. útbreiðslu neta keppinauta, markaðshlutdeild markaðsráðandi aðila og fjölda „marktækra“ keppinauta, fremur en á markaðsniðurstöðu, t.d. verðlagningar í smásölu eða heildsölu eða eiginleika vöru.

16. Þá er einnig fjallað um val á viðeigandi svæðum í umræddri skýrslu. Þar kom fram að langflestar fjarskiptaeftirlitsstofnanirnar miðuðu við stjórnsýslulegar einingar, t.d. sveitarfélög eða póstnúmer. Örfáar byggðu á nethögun hins markaðsráðandi aðila en engin á nethögun keppinauta einni og sér. Ástæður þess að stjórnsýslulegar einingar væru valdar væru m.a. að þær þættu skýrt afmarkaðar og stöðugar og að slíkar einingar væru almennt nægilega litlar til að tryggja einsleitni og nægilega stórar til að unnt væri að greina samkeppnisaðstæður á skilmerkilegan hátt án þess að óhóflegt vinnuálag væri lagt á markaðsaðila eða viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun.

17. Í skýrslunni var enn fremur fjallað um fjölda greindra svæða innan viðkomandi ríkja. Niðurstaðan var sú að fjöldi svæða sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir skoðuðu við landfræðilegar greiningar gæti verið mjög misjafn og að hluta til farið eftir stærð viðkomandi ríkis. Yfirleitt væru þetta frá nokkur hundruðum til nokkurra þúsunda svæða sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir greindu og öfluðu upplýsinga um.

18. Eftir að hafa greint landssvæðin væri næsta skref vanalega að flokka þau svæði saman þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu. Yfirleitt væru svæðin þá flokkuð í samkeppnissvæði annars vegar og svæði þar sem ekki ríkti samkeppni hins vegar. Mismunandi viðmið gætu verið notuð fyrir slíka flokkun. Á markaði 3a væri algengast að notast væri annars vegar við það viðmið að tiltekinn fjöldi keppinauta hins markaðsráðandi aðila væri búinn að breiða út eigin innviði umfram tiltekin mörk og hins vegar að markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis væri komin undir tiltekin mörk. Það sama mætti segja um markað 3b, en þar væri að auki algengt að viðhafa viðmið um fjölda keppinauta hins markaðsráðandi aðila. Það þyrftu þá yfirleitt að vera „marktækir“ keppinautar sem næðu t.d. 10-15% markaðshlutdeild að lágmarki. Í umræddum ríkjum hefði útbreiðsluskilyrðið verið allt frá 20-75% (oftast þó á milli 50% og 75%). Þá væri viðmiðið fyrir markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis ýmist 40% eða 50%.

19. Þá kom fram í umræddri skýrslu BEREC að flestar fjarskiptaeftirlitsstofnanir hefðu tekið vænta framtíðarþróun með í reikninginn við útfærslu landfræðilegra ráðstafana. Hefði þá bæði verið horft til væntrar þróunar markaðshlutdeildar og væntrar þróunar útbreiðslu næstu kynslóðar neta, þ.m.t. ljósleiðaraneta.

## **1.2 Reifun markaðsgreininga í Evrópu er varða landfræðilega skilgreiningu fjarskiptamarkaða**

### **1.2.1 Almennt**

20. Til að átta sig nánar á þeim kröfum sem framkvæmdastjórn ESB og ESA hafa gert til landfræðilegra greininga verður hér að neðan gerð grein fyrir flestum þeim greiningum sem

framkvæmdar hafa verið innan EES ríkja á þeim mörkuðum sem hér eru til umfjöllunar fram til dagsins í dag. Um er að ræða eftirfarandi mál:

1. Tékkland (2012)
2. Spánn (2015)
3. Kýpur (2016)
4. Ungverjaland (2017)
5. Frakkland (2011, 2017 og 2020)
6. Portúgal (2017)
7. Slóvenía (2017)
8. Danmörk (2017)
9. Írland (2018)
10. Finnland (2018)
11. Lettland (2018)
12. Belgía (2018)
13. Noregur (2018)
14. Bretland (2018-2019)
15. Grikkland (2019)
16. Þýskaland (2015 og 2019)
17. Ítalía (2019)
18. Pólland (2019)
19. Litháen (2019)
20. Holland (2019)
21. Svíþjóð (2019-2020)

### 1.2.2 Tékkland

21. Í máli Tékklands frá 2012<sup>9</sup> áformaði tékkneska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (CTU) að skipta landfræðilega markaðnum á þáverandi bitastraumsmarkaði í tvennt byggt á mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða. Taldi CTU að virk samkeppni ríkti á þeim landssvæðum þar sem a.m.k. þrjár tæknilausnir væru í boði<sup>10</sup> og markaðshlutdeild hins markaðsráðandi aðila (TCR) væri ekki yfir 40%. Framkvæmdastjórn ESB gerði alvarlegar athugasemdir við niðurstöðu CTU og taldi að stofnunin hefði ekki fært fullnægjandi sönnur fyrir því að smásöluframboð á kapal- eða WiFi kerfum skapaði beinan eða óbeinan samkeppnisþrýsting á heildsölumarkaði fyrir bitastraumsaðgang um xDSL eða ljósleiðara, né að slíkur þrýstingur hefði þau áhrif á samkeppnisaðstæður á viðkomandi markaði að það réttlætti landfræðilega aðgreiningu markaðarins. TCR hefði verið eini aðilinn sem boðið hefði fram sannfærandi

---

<sup>9</sup> Sjá CZ/2012/1322.

<sup>10</sup> Í Tékklandi voru á þessum tíma xDSL kerfi og kapalkerfi nánast um land allt, ásamt því sem ljósleiðarar og WiFi kerfi voru víða í boði.



heildsöluafurð á landsvísu á viðkomandi markaði og væri verð félagsins það sama um land allt. Framkvæmdastjórnin beitti því neitunarvaldi sínu og varð umrædd landfræðileg aðgreining því ekki að veruleika í Tékklandi.

### 1.2.3 Spánn

22. Í desember 2015 samþykkti framkvæmdastjórn ESB markaðsgreiningardrög spænsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (CNMC) á mörkuðum 3a og 3b.<sup>11</sup> Niðurstaða CNMC var á þá leið að á markaði 3a skyldi landfræðilegi markaðurinn vera landið allt en að beita skyldi mismunandi kvöðum eftir svæðum. Var það útfært þannig að hinn markaðsráðandi aðili, Telefonica, bæri að veita svokallaðan „local NEBA“ sýndaraðgang að ljósleiðara á landsvísu að undanskildum svokölluðum UFB sveitarfélögum.

23. Á markaði 3b var landfræðilegi markaðurinn aðgreindur í svæði 1 (samkeppni) og svæði 2 (ekki samkeppni). Til svæðis 1 heyrðu 758 sveitarfélög af 8.867, en þar er þó að finna meira en helming allra koparþráða Telefonica.

24. Rétt þykir að reifa betur aðferðarfræði CNMC við hina landfræðilegu greiningu. Í ljósi stöðunnar á smásölumarkaði og fyrirsjáanlegrar útbreiðslu næstu kynslóðar neta kvað stofnunin á um tvö viðmið við mat á samkeppnissvæðum sem bæði þurfti að uppfylla (símstöðvasvæði):

- **Viðmið 1:** a) A.m.k. tveir keppinautar Telefonica þurfa að vera starfandi á viðkomandi símstöðvasvæði, annað hvort á eigin innviðum eða í gegnum heimtaugaleigu hjá Telefonica, þar sem báðir aðilar hafa a.m.k. 10% markaðshlutdeild í smásölu og b) markaðshlutdeild Telefonica er undir 50%.
- **Viðmið 2:** Reynir að spá fyrir um framtíðar innviðasamkeppni á næstu kynslóðar netum. Skilyrðið er uppfyllt innan símstöðvasvæða þar sem a.m.k. 3 næstu kynslóðar net eru til staðar, sem hvert um sig hafa a.m.k. 20% útbreiðslu.

25. Þess má geta að í máli Spánar frá 2008<sup>12</sup> hafði CNMC áformað að leggja mismunandi kvaðir á Telefonica á þáverandi bitastraumsmarkaði milli svæða sem stofnunin taldi að meiri samkeppni ríkti og þar sem minni samkeppni ríkti. Svæði hinnar virku samkeppni voru skilgreind í fyrsta lagi sem þau svæði þar sem útbreiðsla kapalkerfa næði a.m.k. 60% og tveir af þremur starfandi heimtaugaleiguaðilum væru til staðar. Hins vegar svæði þar sem allir þrír starfandi heimtaugaleiguaðilarnir væru til staðar og Telefonica væri með minna en 50% markaðshlutdeild. CNMC áformaði að láta hjá líða að leggja verðkvöð á Telefonica á þeim svæðum þar sem stofnunin taldi að virk samkeppni ríkti. Framkvæmdastjórn ESB taldi að CNMC hefði ekki tekist að sýna fram á ólíkar samkeppnisaðstæður innan Spánar sem réttlætt gætu hinar mismunandi kvaðir og afturkallaði CNMC því ofangreind áform. Að mati framkvæmdastjórnarinnar hefðu hinar ólíku samkeppnisaðstæður átt að einkennast af atriðum sem þessum:

- Mismunandi markaðssetningu fjarskiptafyrirtækja milli svæða
- Vísbindingum um lægri smásöluverð á samkeppnissvæðum

<sup>11</sup> Sjá ES/2015/1818 og 1819.

<sup>12</sup> Sjá ES/2008/0805.

- Mismunandi virkni þjónustu eða þjónustuframboðs milli svæða
- Minnkandi markaðshlutdeild Telefonica í heildsölu og smásölu
- Stöðugum mörkum milli svæðanna
- Vísbindingum um allsherjar tilhneigingu í átt að virkri samkeppni á samkeppnissvæðum

#### 1.2.4 Kýpur

26. Í máli Kýpur frá 2016 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög kypversku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (OCECPR) að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b.<sup>13</sup> Engar landfræðilegar ráðstafanir voru gerðar á markaði 3b en á markaði 3a var hinn landfræðilegi markaður skilgreindur sem landið allt, en mismunandi kvaðir voru lagðar á hið markaðsráðandi fyrirtæki (CYTA) að því er varðar útbreiðslu á vigrun á koparlínunum í dreifbýli annars vegar og þéttbýli hins vegar. Framkvæmdastjórnin tók fram að hin landfræðilega greining hefði mátt vera mun ítarlegri og vandaðri, en beitti þó ekki neitunarvaldi.

27. Þess má geta að þann 28. júní 2018 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög OCECPR að markaðsgreiningu á markaði fyrir heildsöluaðgang með fasttengingu af miklum gæðum.<sup>14</sup> Þar beitti OCECPR engum landfræðilegum ráðstöfunum, þar sem m.a. atriði á borð við aðgengi, verðlagningu og skilmála þjónustu voru talin nægjanlega sambærileg á landsvísu. Framkvæmdastjórnin benti hins vegar á að keppinautar CYTA hefðu byggt upp eigin fjarskiptanet í þéttbýli. Ennfremur að það væri vissulega rétt að ekki bæri að aðgreina landfræðilega markaði ef fjarskiptaeftirlitsstofnanir næðu ekki að greina mun á samkeppnis- aðstæðum sem væri nægjanlega stöðugur og sjálfbær. Að lokum benti framkvæmdastjórnin á að mismunandi stig innviðasamkeppni eða mismikill samkeppnisþrýstingur milli svæða ætti að vera tekinn með í reikninginn við útfærslu kvaða.<sup>15</sup>

#### 1.2.5 Ungverjaland

28. Í markaðsgreiningum á árinu 2011<sup>16</sup> á núverandi mörkuðum 3a og 3b var mörkuðunum skipt landfræðilega í þrennt eftir legu hinna þriggja fjarskiptaneta landsins sem ekki sköruðust (þ.e. Magyar Telecom, Invitel og UPC) og fyrirtækin þrjú útnefnd sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á sínum svæðum.

<sup>13</sup> Sjá CY/2016/1882 og 1883.

<sup>14</sup> Sjá CY/2016/2084. Um er að ræða markað númer 4 samkvæmt nógildandi tilmælum. Sá markaður svipar til markaðar sem áður nefndist lúkningarluti leigulína.

<sup>15</sup> Á bls. 6 í álitni framkvæmdastjórnarinnar segir: „Based on OCECPR’s analysis, in particular its observation that alternative providers are expanding their networks mainly in urban centres and less so in rural areas (where demand appears to be virtually non-existent), the Commission invites OCECPR to conduct, before adopting its final measure, a more granular assessment of competitive conditions on a geographic basis and across different bandwidth segments. On this basis, **OCECPR should consider imposing a lighter set of remedies in the more competitive areas and/or bandwidth segments, where appropriate.** The Commission further calls on OCECPR to constantly monitor the development of market conditions both at retail and wholesale level throughout the upcoming regulatory period, **with a particular focus on the geographic distribution of infrastructure developments, demand conditions, market shares, price differences and other variations in competitive parameters across the national territory.**” (leturbreyting PFS)

<sup>16</sup> Sjá HU/2011/1190-1191.

29. Ný markaðsgreining var framkvæmd í Ungverjalandi á árinu 2017<sup>17</sup>. Þá höfðu aðstæður breyst þannig að ný fjarskiptafyrirtæki voru farin að gera sig gildandi innan starfssvæða þessara fjarskiptafyrirtækja með útbreiðslu eigin innviða (t.d. FTTH og kapalkerfa). Niðurstaðan árið 2017 var að skipta landinu í sex svæði þannig að starfssvæði sérhvers hinna ofangreindu þriggja aðila var skipt í tvö svæði, þ.e. annars vegar samkeppnissvæði og hins vegar svæði með takmarkaðri samkeppni. Félögin þrjú voru því áfram með umtalsverðan markaðsstyrk á svæðunum sem takmörkuð samkeppni ríkti, en enginn aðili var í slíkri stöðu á samkeppnissvæðunum (e. de-regulation).

30. Samkeppnissvæðin voru ákvörðuð þannig að þar þyrftu að lágmarki að vera til staðar tveir keppinautar hins markaðsráðandi aðila með eigin innviði (þ.e. þrjú fyrirtæki í heild með eigin innviði). Þá þurftu báðir keppinautar hins markaðsráðandi aðila að hafa náð a.m.k. 15% markaðshlutdeild og samanlagt 50% markaðshlutdeilt á viðkomandi svæði. Umrædd samkeppnissvæði ná til um 20% íbúa landsins.

### 1.2.6 Frakkland

31. Í máli Frakklands frá 2017<sup>18</sup> komst franska fjarskiptaeftirlitsstjórnvaldið (ARCEP) að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður á mörkuðum 3a og 3b væri landið allt. ARCEP lagði hins vegar mismunandi kvaðir á markaðsráðandi aðilann (Orange, áður France Telecom) á markaði 3b. Verðkvöð skyldi ekki gilda á svæðum þar sem möguleiki var á heildsöluáðgangi fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur frá öðrum aðilum en Orange, heldur aðeins á svæðum þar sem Orange væri eini slíki aðilinn.<sup>19</sup> Fram kom að 10.760 símsstöðvar (MDFs) tilheyrðu svæðunum sem ekki væri samkeppni, en þar væri 14% íbúa Frakklands búsettur.

32. Árið 2011<sup>20</sup> var þágildandi markaður 5 (nú markaður3b) skilgreindur sem landið allt, en sambærilegum mismunandi kvöðum beitt eins og málinu hér að ofan frá 2017. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við framangreindar landfræðilegar ráðstafanir en beitti ekki neitunarvaldi sínu, heldur beindi þeim tilmælum til ARCEP að framkvæma ítarlegri landfræðilega greiningu. Skyldi ARCEP m.a. leggja mat á alla viðeigandi þætti er vörðuðu formgerð markaðarins (t.d. útbreiðslu neta og markaðshlutdeildir) og hegðun markaðsaðila (t.d. verðlagningu og þjónustuframboð), greina mismunandi samkeppnisaðstæður og leggja mat á þörf fyrir kvaðir. Þá skyldi ARCEP bera kennsl á svæði þar sem ljósleiðaraútbreiðsla hefði átt sér stað og svæði þar sem smásölusamkeppni væri orðin virk vegna aðgangs keppinauta Orange að koparneti félagsins.

33. Þann 26. október 2020, tilkynnti ARCEP ný markaðsgreiningardrög á ofangreindum mörkuðum til framkvæmdastjórnar ESB. Þann 26. nóvember s.á. birti framkvæmdastjórnin álit sitt og samþykkti með tilteknum athugasemdum.<sup>21</sup> Endanleg ákvörðun ARCEP er frá 15. desember 2020. ARCEP taldi að umræddir heildsölumarkaðir samanstæðu bæði af kopar- og ljósleiðaratengingum, enda eftirspurnarstaðanga til staðar milli þessara tæknilausna.

---

<sup>17</sup> Sjá HU/2017/2021-2022.

<sup>18</sup> Sjá FR/2017/2030 og 2031.

<sup>19</sup> Í neðanmálsgrein á bls. 3 í álitni framkvæmdastjórnarinnar segir, þegar grein er gerð fyrir umræddri mismunandi verðkvöð sem upphaflega var sett á með greiningu frá árinu 2011: „ARCEP identified a geographic area where only one operator was able to provide a bitstream offer and a second geographic area where several operators were able to provide such a product.“

<sup>20</sup> Sjá FR/2011/1213-1214

<sup>21</sup> Sjá FR/2020/2277-2280.

34. ARCEP taldi að markaður 3a væri ennþá landið allt, þrátt fyrir að stofnunin hefði framkvæmt ítarlega greiningu á 14 mismunandi svæðum með mismunandi einkennum, s.s. íbúaféttleika, fjölda fjarskiptainnviða og tæknilausna. Nægileg samkeppni reyndist ekki til staðar á neinu svæði.

35. ARCEP heldur áfram að beita vægari kvöðum á markaði 3b (ekki verðkvöð), en stofnunin telur ekki tilefni til að aðgreina sérstaka landfræðilega markaði. Annars vegar er um að ræða þéttbýlissvæði sem innihalda 106 sveitarfélög þar sem um 7 milljónir manna búa, þar sem samkeppni hefur þróast með þeim hætti að keppinautar Orange bjóði þar fram bitastraumsþjónustu á heildsölustigi um koparnet og Orange hefur takmarkaða markaðshlutdeild. ARCEP telur að þar ríki virk samkeppni. Hins vegar restin af Frakklandi þar sem slík samkeppni á koparnetum hefur ekki þróast með sama hætti. Þar er Orange með umtalsverðan markaðsstyrk.

36. ARCEP heldur áfram að undanskilja kvaðir á Orange á ljósleiðaratengingum til heimila, til að hvetja til áframhaldandi ljósleiðaravæðingar, en þess ber að geta að í Frakklandi er í gildi „symmetrísk“ löggjöf sem gildir um tiltekinn aðgang að ljósleiðarnetum allra aðila sem breiða út slík net.

37. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemd á þá leið að fjöldi keppinauta á tilteknu svæði væri ekki nægileg til að meta samkeppnisstigið. Jafnvel á svæðum sem ARCEP hefði skilgreint með takmarkaða samkeppni væri mismunandi samkeppnisaðstæður til staðar. Fór framkvæmdastjórnin því fram á nákvæmari landfræðilega greiningu af hálfu ARCEP, en beitti þó ekki neitunarvaldi sínu. ARCEP hélt sínu striki í lokaákvörðun sinni, en bætti aðeins við greiningu á áhrifum fjarskiptaneta keppinauta Orange.

### 1.2.7 Portúgal

38. Á árinu 2017 tók gildi ný markaðsgreining á mörkuðum 3a og 3b í Portúgal.<sup>22</sup> Ekki voru gerðar landfræðilegar ráðstafanir á markaði 3a. Hins vegar var kveðið á um landfræðilega aðgreiningu á markaði 3b líkt og í fyrri greiningu umrædds markaðar frá 2008<sup>23</sup>. Staðan á smásölumarkaði í Portúgal á þessum tíma var sú að hinn markaðsráðandi aðili, MEO, var með 48% markaðshlutdeild á þjónustumarkaði í smásölu sem samanstóð af breiðbandsþjónustu yfir kopar, ljósleiðara og kapalkerfi. Næststærsti aðilinn (NOS) var með 34%, Vodafone með 12%, Apax með 5% og aðrir sáralítið. Í Portúgal, líkt og á Íslandi, er fyrrum einkaréttarhafinn (MEO) ekki með mestu útbreiðslu ljósleiðaraneta, heldur NOS. Hins vegar er NOS öflugur aðili á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu í Portúgal ólíkt GR hér á landi. Landfræðileg aðgreining miðaðist nú við sveitarfélög í stað símsstöðvarsvæða áður, vegna minna vægis koparheimtaugaleigu og meira vægis ljósleiðara og kapalkerfa. ANACOM skipti smásölumarkaðnum í tvennt, þ.e. breiðbandsaðgang á samkeppnissvæðum annars vegar og breiðbandsaðgang á svæðum þar sem ekki ríkti samkeppni hins vegar.

39. Sveitarfélag taldist til samkeppnissvæðis ef annað hvort neðangreindra skilyrða var uppfyllt:

<sup>22</sup> Sjá PT/2016/1888 og 1889. Endanleg ákvörðun portúgólsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (ANACOM) er dagsett 23. mars 2017.

<sup>23</sup> Sjá PT/2008/0851.

- A.m.k. 2 netrekstraraðilar fyrir utan MEO, sem báðir hafa náð meira en 50% útbreiðslu á næstu kynslóðar netum (ljósleiðari og/eða kapalkerfi)
- Einn netrekstraraðili fyrir utan MEO með meira en 50% útbreiðslu næstu kynslóðar nets og markaðshlutdeild MEO í smásölu er undir 50%

40. Samkeppnissvæði voru 466 af rúmlega 3.000 (ca. 56% landsmanna). Markaðs-hlutdeild MEO í smásölu var að meðaltali 36% á þessum svæðum (og hafði farið lækkanði) en var 84% á svæðum þar sem ekki ríkti samkeppni (og hafði farið hækkandi).

41. MEO var með 50% markaðshlutdeild í heildsölu á markaði 3a, en þar voru eins og ofan greinir engar landfræðilegar ráðstafanir gerðar. MEO var þar útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Hins vegar lagði ANACOM engar kvaðir á MEO varðandi ljósleiðara þrátt fyrir stöðu félagsins sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. Þess má geta að þegar þarna var komið sögu voru aðeins 3% af öllum ljósleiðaratengingum í eigu MEO. Framkvæmdastjórn ESB gerði alvarlegar athugasemdir við þetta atriði en ANACOM tók ekki mið af þeim og hélt sínu striki. Þess má geta að framkvæmdastjórn ESB hefur ekki, frekar en ESA gagnvart EFTA ríkjum, neitunarvald að því er varðar útfærslu kvaða.

### 1.2.8 Slóvenía

42. Í máli Slóveníu frá 2017 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög slóvensku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (AKOS) að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b.<sup>24</sup> AKOS mælti ekki fyrir um neinar landfræðilegar ráðstafanir á markaði 3a en á markaði 3b áformaði stofnunin að skilgreina landið allt sem einn markað en viðhafa mismunandi kvaðir eftir svæðum, þ.e. að fella niður verðkvöð á næstu kynslóðar netum (ljósleiðari og VULA á uppferðum koparlínunum) á samkeppnissvæðum en kveða þess í stað á um efnahagslegt hermihæfnipróf (e. Economic Replicability Test – ERT). Var verðkvöðin á hinn markaðsráðandi aðila (Telekom Slovinje – TS) felld brott á 159 svæðum (2,6% svæðanna) en þar býr yfir 30% íbúa Slóveníu. Til að svæði teldist til samkeppnissvæðis þurfti að uppfylla öll neðangreind skilyrði:

- Innviðir keppinauta TS ná til a.m.k. 65% heimila. Samkvæmt AKOS gefur slík útbreiðsla til kynna nægilega tvöföldun/margföldun innviða og möguleika aðgangsbeyðanda til að velja á milli heildsöluáðgangs frá fleiri en einum aðila
- Smásöluhlutdeild TS undir 40% miðað við fjölda breiðbandstenginga
- A.m.k. 65% heimila á svæðinu eru tengdir við kopar- eða ljósleiðaratengigrind TS sem hefur a.m.k. 500 línur. Að mati AKOS ætti slíkt útbreiðslustig að gera heimtaugamarkað að fjárhagslega fýsilegum kosti fyrir keppinauta TS. Það að fýsilegt sé fyrir slíka aðila að færa sig úr bitastraumi í heimtaugaleigu ætti að setja hömlur á verðhækkningar TS á bitastraumsþjónustu.

43. Að mati AKOS ættu þessar vægari verðkvaðir að örva fjárfestingar í útbreiðslu háhraðaneta, bæði af hálfu TS og keppinauta félagsins. Framkvæmdastjórn ESB gerði smávægilegar athugasemdir við val AKOS á landfræðilegum svæðum, en beitti ekki

<sup>24</sup> Sjá SI/2017/2004 og 2005.

neitunarvaldi.<sup>25</sup> Hvatti framkvæmdastjórnin AKOS til að framkvæma ítarlegri landfræðilega greiningu áður en vinna við reglubundna endurskoðun á umræddum mörkuðum myndi hefjast að nýju.

### 1.2.9 Danmörk

44. Í máli Danmerkur frá 2017 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög dönsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (DBA) að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b.<sup>26</sup> Markaðirnir voru ekki aðgreindir landfræðilega en mismunandi kvaðir voru lagðar á hið markaðsráðandi fjarskiptafyrirtæki (TDC). Fram kom í ofangreindum drögum að smásölumarkaðurinn einkenndist af mikilli samkeppni milli aðgangsneta (kopar, ljós og kapall). Staða TDC væri mjög sterk á smásölumarkaði á landsvísu (56%). Næsti aðili væri með 12% markaðshlutdeild, en það væri SE/Stofa, sem veitti þjónustu um eigin ljósleiðara- og kapalkerfi. SE/Stofa væri aðal breiðbandsveitandinn á sumum svæðum. Öll önnur fjarskiptafyrirtæki væru með minna en 10% hlutdeild. TDC væri með 76% markaðshlutdeild á markaði 3a á landsvísu og 63% á markaði 3b. TDC væri eini landsdekkandi aðilinn, með um 99% af ytri sölu.

45. DBA skoðaði hvort greindur munur á samkeppnisaðstæðum milli svæða kallaði á aðgreinda landfræðilega markaði. Svo reyndist ekki vera. Hins vegar ákvað stofnunin að viðhafa vægari kvaðir á samkeppnissvæðum en öðrum svæðum, þ.e.a.s. á ljósleiðara. Viðmið fyrir svæði voru pósnúmer. Miðað var við að „samkeppnissvæði“ þyrftu að uppfylla öll eftirtalin skilyrði:

- Markaðshlutdeild TDC á smásölumarkaði undir 40% 2016 og þar sem áætlað væri að félagið yrði komið undir 40% á árinu 2018.
- Útbreiðsla a.m.k. tveggja næstu kynslóðar neta í eigu keppinauta TDC sem næðu til a.m.k. 75% heimila á viðkomandi svæði.
- Svæði innihéldi meira en 25.000 heimili, annað hvort stakt eða í klasa með öðrum nærliggjandi svæðum.

46. 56 af 592 svæðum uppfylltu þessi skilyrði (275.000 heimili af 2.500.000). Ekkert af þeim væri í borgum heldur væru þau öll í dreifbýli.<sup>27</sup> Að mati DBA væri aðgangur að landsdekkandi koparneti TDC ennþá lykilinn að þjónustusamkeppni. Upptaka heildsöluaðgangs hjá keppinautum TDC væri ekki nægur til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði. Þrátt fyrir samkeppni frá svæðisbundnum netum væri TDC ennþá að

---

<sup>25</sup> Á bls. 8 í álitni framkvæmdastjórnarinnar segir: „Some of the geographical units chosen by AKOS may be characterised by possibly heterogenous competitive developments within the settlement area, and competitive conditions may, therefore, not be stable over time.”

<sup>26</sup> Sjá DK/2017/1993 og 1994.

<sup>27</sup> Á bls. 4-5 kemur fram: „In terms of the geographic dimension of the market, DBA conducted an extensive analysis and concluded that it expects the relevant geographic market to be national in scope over the forthcoming review period. **DBA's analysis showed that there were certain geographic differences in competitive conditions. DBA also finds geographic differences in TDC's retail market shares: there are 69 postal code areas where TDC's market share is less than 40%, which tend to overlap with the postal code areas where there is parallel infrastructure. However, DBA points out that **competition from regional alternative infrastructures has not led TDC to adjust either of wholesale or retail prices on a regional level.****” (leturbreyting PFS)

þjóða sama verð um land allt, bæði í smásölu og heildsölu. Ennfremur væri koparverð TDC ráðandi þáttur í verðákvörðunum keppinauta TDC, óháð tegund innviða.

47. Framkvæmdastjórn ESB samþykkti eins og áður greinir umrædd markaðsgreiningardrög. Beindi hún þeim tilmælum til DBA að fylgjast náið með þróun samkeppni á „samkeppnissvæðum“ og uppfæra hina landfræðilegu greiningu áður en næsta heildarendurskoðun færi fram ef nauðsyn bæri til. Þá þyrfti DBA einnig að tryggja að vænlegur/hagkvæmur valkostur væri til staðar á svæðum þar sem kvaðir yrðu felldar niður á ljósleiðara TDC.

### 1.2.10 Írland

48. Í máli Írlands frá 2018<sup>28</sup> tilkynnti írski fjarskiptaeftirlitsstofnunin (ComReg) ný markaðsgreiningardrög á mörkuðum 3a og 3b til framkvæmdastjórnar ESB. ComReg skilgreindi þjónustumarkaðinn á markaði 3a þannig að ljósleiðaranet keppinauta Eircom tilheyrðu ekki markaðnum, þar sem þau væru að mati ComReg svo stutt á veg komin í útbreiðslu. Framkvæmdastjórn ESB gerði athugasemdir við það, en beitti ekki neitunarvaldi þar sem slíkt hefði ekki áhrif á niðurstöðu greiningarinnar m.t.t. útnefningar aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og útfærslu kvaða, auk þess sem útbreiðsla slíkra neta væri mjög takmörkuð. Beindi framkvæmdastjórnin þeim tilmælum til ComReg að taka þau með í næstu greiningu.

49. Engar landfræðilegar ráðstafanir voru gerðar á markaði 3a. Markaður 3b var hins vegar skipt í tvennt landfræðilega:

1. Urban WCA market (145 símsstöðvasvæði þar sem öll viðkomandi viðmið eru uppfyllt).
2. Regional WCA market (1058 símsstöðvasvæði).

Umrædd viðmið eru:

1. Símsstöðvasvæði þar sem a.m.k. þrjú „Primary operators“ (þ.e. BT, Eircom, SIRO, Virgin og Vodafone) gætu, innan skamms tíma, veitt aðgang á markaði 3a, aðgang á markaði 3b eða breiðbandsþjónustu í smásölu.
2. Símsstöðvasvæði þar sem Eircom hefur undir 50% markaðshlutdeild í smásölu.
3. Símsstöðvasvæði þar sem einhver „Primary operator“, sem notar aðgang á markaði 3a hjá þriðja aðila, er með a.m.k. 10% markaðshlutdeild á landsvísu.
4. Símsstöðvasvæði þar sem einhver keppinautur Eircom veitir eða gæti veitt innan skamms tíma breiðbandsþjónustu í smásölu til a.m.k. 30% heimila á því svæði og símsstöðvasvæði þar sem einhver keppinautur Eircom er með a.m.k. 10% markaðshlutdeild á landsvísu.
5. Í undantekningartilvikum (on a case-by-case basis), ef símsstöðvasvæði:
  - Fellur á aðeins einu skilyrði nr. 2-4 hér að ofan.

<sup>28</sup> Sjá IE/2018/2089-2090 (skilgreining þjónustumarkaða, skilgreining landfræðilegra markaða og útnefning aðila með umtalsverðan markaðsstyrk) og IE/2018/2115 (kvaðir).

- Fellur á aðeins einu skilyrði nr. 2-4 hér að ofan og keppinautur Eircom er með a.m.k. 60% markaðshlutdeild á umræddu svæði.

50. ComReg komst að þeirri niðurstöðu að mismunandi verð skyldi gilda fyrir möstur, rör og lagnaleiðir og aðgang að svörtum ljósleiðara eftir svæðum.

51. Framkvæmdastjórn ESB gerði engar athugasemdir við ofangreinda landfræðilega greiningu ComReg.

52. Eircom var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a og á „Regional WCA“ markaði. Virk samkeppni var talin ríkja á „Urban WCA“ markaði og þar skyldu því engar kvaðir gilda.

### 1.2.11 Finnland

53. Í máli Finnlands frá 2018 tilkynnti finnska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (FICORA) ný markaðsgreiningardrög á mörkuðum 3a og 3b til framkvæmdastjórnar ESB.<sup>29</sup> FICORA hafði á árinu 2017 skilgreint 150 landfræðilega markaði eftir sveitarfélögum og hugðist útnefna 21 fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk (SMP). Framkvæmdastjórnin gerði alvarlegar athugasemdir við drögin, sem leiddi til þess að FICORA dró þau til baka. Alvarlegustu athugasemdirnar snérust um útfærslu verðkvaðar.

54. Finnski fjarskiptamarkaðurinn fyrir fastlínur er af sögulegum ástæðum fremur sérstæður. Þar er 21 fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan marksstyrk (SMP), hvert á sínu svæði, og svo fá þau gjarnan aðgang sín á milli. Þrjú fyrirtækjanna eru stærst, þ.e. DNA (35%), Elisa (29%) og Telia Finland (26%). Flest önnur fjarskiptafyrirtæki eru í samtökum sem nefnast Finnet. Öll þessi fyrirtæki eru lóðrétt samþætt og starfa því bæði á heildsölu- og smásölustigi og reka bæði kopar- og ljósleiðaranet, auk þess sem nokkur þeirra reka einnig kapalkerfi. Samkeppnisumhverfið þar í landi er því ekki þannig að um sé að ræða einn aðila með umtalsverðan markaðsstyrk sem keppir við nokkur önnur minni fjarskiptafyrirtæki. Þar fyrir utan voru á árinu 2017 um 50 staðbundin net í eigu samvinnufélaga eða sveitarfélaga sem breitt höfðu út ljósleiðara í dreifbýli, þ.e. á svæðum þar sem ljósleiðaranet hinna markaðsráðandi aðila náðu ekki til. Flest þessara staðbundnu neta eru ekki lóðrétt samþætt. Þau selja ýmist heildsöluaðgang að neti sínu til nokkurra fjarskiptafyrirtækja sem starfa á smásölustigi eða hafa valið einn aðila til að veita þjónustu á neti sínu til tiltekins tíma í kjölfar útboðs. Mörg þeirra hafa fengið ríkisstyrk og verða því að veita aðgang á sanngjörnu verði, með jafnræði að leiðarljósi. Þeir fáu aðilar sem starfa lóðrétt samþætt bjóða upp á heildsöluaðgang til annarra fjarskiptafyrirtækja.

55. Framkvæmdastjórn ESB gerði fjölmargar athugasemdir við ofangreind markaðsgreiningardrög FICORA, m.a. um þau áform stofnunarinnar að láta hjá líða að íhuga að útnefna hin litlu sveitanet með umtalsverðan markaðsstyrk og eftir atvikum að leggja viðeigandi kvaðir á þau. Að mati framkvæmastjórnarinnar hefði FICORA átt að rannsaka

<sup>29</sup> Sjá FI/2017/1991 og 1992.



betur markaðshegðun þeirra, sérstaklega verðlagningu og aðgangsskilmála.<sup>30</sup> Eins og áður segir dró FICORA drögin til baka.

56. Þann 21. febrúar 2018 samþykkti framkvæmdastjórn ESB uppfærð drög FICORA að markaðsgreiningu á umræddum mörkuðum.<sup>31</sup> Skilgreining markaða, bæði þjónustumarkaðar og landfræðilegra markaða, var sú sama og í ofangreindri greiningu frá 2017. Því aðgreindi FICORA 150 landfræðilega markaði. FICORA gerði hins vegar ýmsar breytingar á fyrri drögum sínum og rannsakaði ýmsa þætti betur eftir að hafa efnt til nýs innanlandssamráðs.

57. FICORA breytti hins vegar ekki fyrri áformum sínum um að útnefna litlu staðbundnu netin ekki með umtalsverðan markaðsstyrk á þeirra svæðum, en framkvæmdi ítarlegri greiningu á þeim. Í áliti framkvæmdastjórnar ESB vegna hinnar nýju greiningar kom fram að þessi net fylgdu almennt opnu viðskiptamódeli varðandi aðgang. Þar sem meirihluti þeirra hefði fengið ríkisstyrk til uppbyggingar væru þau bundin kvöðum sem leiddu af ríkisstyrkjareglum, m.a. um opinn aðgang, jafnræði og sanngjarna verðlagningu. FICORA benti á að sum þessara sveitaneta hefðu aukið markaðshlutdeild sína á viðkomandi svæði verulega, en taldi slíkt samt ekki nægileg rök til að útnefna þau (eða einhver þeirra) með umtalsverðan markaðsstyrk. Stofnunin ítrekaði svo að hegðun þessara aðila á markaði væri verulega frábrugðin hinum hefðbundnu, lóðrétt samættu fjarskiptafyrirtækjum, sem vanalega kepptust við að hámarka hagnað sinn.

### 1.2.12 Lettland

58. Í máli Lettlands frá 2018 samþykkti framkvæmdastjórn ESB markaðsgreiningardrög lettnesku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (SPRK) á mörkuðum 3a og 3b.<sup>32</sup> Í fyrri markaðsgreiningu SPRK á markaði 3a á árinu 2013<sup>33</sup> komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að landfræðilegi markaðurinn væri landið allt, þrátt fyrir að keppinautar hins markaðsráðandi aðila (SIA Lattelkom) hefðu verið að breiða út ljósleiðaranet í dreifbýli og að markaðshlutdeild SIA Lattelkom væri mun minni innan Riga en utan. SPRK komst að sömu niðurstöðu á árinu 2018 þrátt fyrir að þessi þróun hefði haldið áfram, þar sem sá munur á samkeppnisþrýstingi sem greindur hefði verið þætti ekki nægilegur til að réttlæta aðskilda

---

<sup>30</sup> Í frétt frá Cullen, dags. 14. júlí 2017, um þetta mál kom m.a. fram: „*FICORA proposed not to designate local fibre cooperatives and municipal companies as having SMP in markets 3a and 3b. FICORA argued that the aim of these open-access operators is to make reasonably priced and high-quality retail broadband access services available to end users in otherwise underserved geographic areas. Therefore, according to FICORA, their competitive behaviour differs significantly from the behaviour of profit maximising vertically integrated incumbent operators. The EC acknowledged that passive wholesale network providers typically give rise to fewer competition risks, and that most of these local fibre operators must provide non-discriminatory access because they have received state aid. However, the EC considered that FICORA should further justify not imposing any ex ante regulation on these operators, irrespective of their business model or state aid conditions. The legal status ... or the question by whom these operators are controlled is irrelevant for the existence of SMP. According to the EC, it cannot be excluded that they exert a certain market power in the areas where they have reached already a SMP position. Therefore, FICORA should have further investigated their actual behaviour, in particular wholesale prices and other access conditions.*”

<sup>31</sup> Sjá FI/2018/2052 og 2053.

<sup>32</sup> Sjá LV/2018/2097 og LV/2018/2098.

<sup>33</sup> Sjá LV/2013/1487.

landfræðilega markaði. Sama niðurstaða var á markaði 3b. Framkvæmdastjórn ESB skoraði á SPRK að íhuga beitingu mismunandi kvaða eftir landssvæðum.<sup>34</sup>

### 1.2.13 Belgía

59. Í máli Belgíu frá 2018 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög belgísku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (CRC) að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b. CRC áformaði að aðgreina bæði landfræðilega markaði og beita mismunandi kvöðum á umræddum mörkuðum<sup>35</sup>. Varðandi kopar og ljósleiðara lagði CRC mismunandi kvaðir á hinn markaðsráðandi aðila (Proximus) eftir fjölda næstu kynslóðar neta á bæði mörkuðum 3a og 3b. Vægari kvaðir voru lagðar á fyrirtækið á svæðum þar sem þrjú eða fleiri fjarskiptafyrirtæki sem starfræktu næstu kynslóðar net voru til staðar með meira en 50% útbreiðslu.<sup>36</sup> Varðandi kapalkerfi aðgreindi CRC markaðinn á markaði 3b landfræðilega eftir útbreiðslusvæði þeirra þriggja kapalkerfa sem þar eru starfrækt.<sup>37</sup> Þarna er athyglisvert að CRC leggur kvaðir á umrædda kapalkerfisrekendur, en þeir eru ekki fyrrum einokunaraðilinn í fjarskiptum þar í landi.<sup>38</sup>

### 1.2.14 Noregur

60. Í máli Noregs frá desember 2018 gerði Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) ekki athugasemdir við þá niðurstöðu norsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (NKOM) að ákvarða landfræðilega markaði á mörkuðum 3a og 3b sem landið allt, útnefna Telenor sem fyrirtæki með

---

<sup>34</sup> Í álitni framkvæmdastjórnar ESB segir m.a. um landfræðilega greiningu SPRK: „*The Commission notes that in Latvia, and in particular in its capital Riga, which accounts for more than one third of Latvia’s population, alternative operators have invested in the roll-out of their own network infrastructure, and are, therefore, able to provide retail services without any reliance on the availability of regulated wholesale access products. In this regard, the Commission noted that alternative operators currently provide slightly more than [...] % of retail broadband services in Riga, and according to SPRK the network of the SMP operator is already duplicated to a significant extent. On the other hand, SPRK does not possess exact information as to the topology of alternative networks, and the presence of alternative networks can be different from street to street. In this respect the Commission recalls that while such differences may not necessarily justify the definition of separate relevant markets, the Commission would like to point out again that such divergent competitive conditions between different areas (within the same geographically defined market) can be addressed by imposing geographically differentiated remedies. The Commission, therefore, asks SPRK to reassess in more detail the availability of alternative (physical) networks, their topology and the level of duplication to reconsider the possibility to impose a lighter set of remedies in the region(s) where the competitive pressure through such networks are higher.*” (leturbreyting PFS)

<sup>35</sup> Sjá BE/2018/2073 og 2074.

<sup>36</sup> Þess má geta að CRC hyggst ekki leggja neinar kvaðir á nýja næstu kynslóðar innviði næstu 5 árin eftir ákvörðunina, nema aðgang að rörum- og lagnaleiðum (e. ducts) og gagnsæiskvöð varðandi fyrirhugaða útbreiðslu slíkra neta. Þá mun CRC meta í hverju tilviki fyrir sig hvort aðgangsbeiðnir aðila sem á eigin innviði að innviðum annars aðila feli í sér sanngjarna og eðlilega aðgangsbeiðni.

<sup>37</sup> Sjá einnig mál Belgíu frá 2013, BE/2013/1474, sem fjallaði um leigulínur í smásölu. Þar losaði CRC hinn markaðsráðandi aðila undan kvöð um verðþrýstingspróf (e. Margin squeeze test) á svæðum þar sem a.m.k. tvö ljósleiðaranet hefðu verið lögð af öðrum en hinu markaðsráðandi fyrirtæki. Á þeim svæðum voru því þrjú aðskilin net í boði. Þessi ákvörðun felur í sér útfærslu á mjög afmarkaðri kvöð sem var þá mismunandi milli svæða en landið allt var hins vegar ákvarðað einn landfræðilegur markaður.

<sup>38</sup> Nánar tiltekið greindi CRC markað 3b í tvo þjónustumarkaði, þ.e. M3b-1 (kopar og ljós) og M3b-2 (kapall). Framkvæmdastjórnin gerði athugasemdir við þetta og taldi að fremur hefði verið rétt að greina aðeins einn þjónustumarkað á markaði 3b, þar sem staðgangi væri á milli þeirra, en íhuga frekar sameiginleg markaðsyfirlíð. CRC hafði í greiningu sinni skoðað sameiginleg markaðsyfirlíð og komist að þeirri frumniðurstöðu að væntanlega væru slík sameiginleg markaðsyfirlíð til staðar. Framkvæmdastjórnin beitti þó ekki neitunarvaldi varðandi þetta atriði.

umtalsverðan markaðsstyrk á báðum mörkuðum og beita ekki mismunandi landfræðilegum kvöðum á þeim.<sup>39</sup> Að mati NKOM samanstóð smásölumarkaðurinn fyrir staðlaðan breiðbandsaðgang af allri aðgangstækni um fastanet, þ.e. kopar, ljósleiðara, kapalkerfum og föstum þráðlausum aðgangsnetum, en ekki farnetum. Það sama gilti um heildsölumarkað 3b. Heildsölumarkaður 3a samanstóð hins vegar aðeins af þjónustu um kopar- og ljósleiðaranet.

61. Útbreiðsla ljósleiðaraneta í Noregi var lengstum að stærstum hluta í höndum annarra en Telenor, fyrst og fremst staðbundinna neta í eigu sveitarfélaga og/eða orkufyrirtækja.<sup>40</sup> Lengi vel lagði Telenor áherslu á að uppfæra bæði koparkerfi sín og kapalkerfi. Síðustu misseri hefur Telenor þó verið að loka hluta koparkerfisins á nokkuð miklum hraða (e. decommissioning), auk þess sem Telenor hefur hafið útbreiðslu eigin ljósleiðarakerfis. Í Noregi var samkeppnin því á þessum þremur kerfum þegar umrædd greining var gerð. Flestar tengingar voru á ljósleiðara, næstflestar á kapalkerfum og kopartengingar ráku lestina.<sup>41</sup> NKOM tók fram að kopartengingum hefði fækkað jafnt og þétt á síðustu árum, en ekki væri víst að það myndi áfram gerast á jafnmiklum hraða á líftíma greiningarinnar. Um mitt ár 2018 hefðu VDSL tengingar verið um 35% af xDSL tengingum í Noregi. Því væri svigrúm fyrir uppfærslu á koparkerfi Telenor og þar með til aukinnar samkeppni á milli tæknileiða, jafnvel á landssvæðum þar sem háhraðanet keppinauta Telenor væru til staðar eða í burðarliðnum.

62. Eins og að ofan greinir komst NKOM að þeirri niðurstöðu að landfræðilegur markaður ofangreindra markaða 3a og 3b væri landið allt. Greining NKOM sýndi engan skýran greinarmun á samkeppnisaðstæðum á smásölumarkaði milli svæða í Noregi þannig að nauðsynlegt þætti að afmarka landfræðilega markaði á umræddum heildsölumörkuðum.<sup>42</sup> Þó svo að verð væru eitthvað breytileg milli svæða væri ekki hægt að greina ákveðna leitni í þá átt að verð væru hærri þar sem minni samkeppni ríkti. M.a. hefði Telenor ekki breytt heildsöluverðlagningu sinni frá janúar 2014 og verð þess félags væri það sama um allan Noreg (bæði í kopar og ljósi).<sup>43</sup> Það sama mætti segja um vöruframboð eftir svæðum, það væri

<sup>39</sup> Sjá mál nr. 82766 hjá ESA, dags. 3. desember 2018. Endanleg ákvörðun NKOM í málinu lá svo fyrir þann 20. desember 2018. Leysti sú ákvörðun af hólmi greiningu NKOM á umræddum mörkuðum frá 2014, sbr. mál ESA nr. 74613.

<sup>40</sup> Mörg þeirra mynda síðan samtök sem bera heitið Altibox.

<sup>41</sup> Í tölum frá 2017 kom m.a. fram að xDSL tengingar náðu til 94% landsmanna (þar af VDSL tengingar til 60% landsmanna), tengingar um kapalkerfi náðu til 49% landsmanna og ljósleiðaratengingar til 59% landsmanna, en stöðugur vöxtur væri ár frá ári í fjölda ljósleiðaratenginga. 83% norskra heimila gætu nálgast háhraðatengingar í gegnum ljósleiðara eða kapalkerfi. Talan færi í 89% þegar VDSL væri bætt við. Á árinu 2018 gátu 47% heimila í Noregi valið á milli a.m.k. 30 Mb/s tenginga hjá a.m.k. tveimur netrekendum og 25% gátu valið á milli þriggja netrekenda. Hlutfallið var 99,9% ef miðað væri við 4 Mb/s. Valkostir neytenda í Noregi hefðu farið vaxandi að þessu leyti á síðustu árum. Staðan væri hins vegar ekki eins góð fyrir 50 eða 100 Mb/s tengingar eða þaðan af meira. Í Noregi væru starfandi um 130 þjónustuaðilar á smásölumarkaði fyrir breiðbandstengingar um fastanet til heimila, þar af 6 sem störfuðu um land allt. Nánast öll sveitarfélög í Noregi (99%) hefðu meira en tvo þjónustuveitendur (aðeins 4 með tvo þjónustuveitendur og ekkert með aðeins einn). 97% sveitarfélaga hefðu a.m.k. fjóra þjónustuveitendur. Að meðaltali væru 6 þjónustuveitendur í sveitarfélagi. Af ofangreindum rúmu 130 þjónustuveitendum í Noregi væru 79 þeirra stærsti þjónustuveitandinn í a.m.k. einu sveitarfélagi. Telenor væri stærstur í 208 sveitarfélögum af um 350 sveitarfélögum. Að meðaltali hefði stærsti þjónustuveitandinn í hverju sveitarfélagi verið með 58% markaðshlutdeild, en í einstökum sveitarfélögum sveiflaðist hún á milli 25-98%.

<sup>42</sup> Sjá bls. 79 í viðauka 1 við ákvörðun NKOM frá 20. desember 2018: „*There are no large, clearly defined, geographical areas that stand out from the rest of the country in terms of degree of homogeneity in the competitive conditions at an overarching level. In the following, we will analyse whether there are nevertheless any geographical differences in terms of different providers' networks/coverage, market shares, prices and product offerings that indicate that it is necessary to define different relevant geographical markets for broadband access.*”

<sup>43</sup> Þá kemur fram í greiningu NKOM (bls. 98 í viðauka 1) að greining NKOM veitti vísbendingar um að möguleg samkeppni á smásölumarkaði fyrir breiðband um farnet, möguleg uppfærsla á koparkerfi Telenor og aukin

almennt ekki minna á svæðum með minni samkeppni. NKOM taldi ennfremur ekki þörf á að fara í mjög ítarlega landfræðilega greiningu til þess að komast að þeirri niðurstöðu að landið væri allt ennþá einn landfræðilegur markaður á umræddum heildsölumörkuðum. Sú greining sem þó hefði verið framkvæmd hefði bæði byggst á því að skoða útbreiðslu hinna ýmsu fastaneta og skoða samkeppnisaðstæður á smásölumarkaði.<sup>44</sup>

63. Þá tók NKOM það fram að útbreiðsla háhraðaneta væri í fullum gangi í Noregi<sup>45</sup>, m.a. með stuðningi norskra stjórnvalda. Mikilvægt væri að landfræðilegir markaðir væru ekki skilgreindir eða afmarkaðir sem ekki tækju mið af þessari staðreynd og því hreyfiafli sem í slíkri útbreiðslu fælist. Til að ná útbreiðslumarkmiðum stjórnvalda þyrftu kvaðir NKOM að skapa hvata fyrir áframhaldandi útbreiðslu háhraðaneta. Að mati NKOM myndi aðgreining landfræðilegra markaða í fleiri en einn markað ekki endilega leiða af sér slíkan hvata.

64. Telenor var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum ofangreindum heildsölumörkuðum. Á markaði 3a var Telenor með 53% markaðshlutdeild á landsvísu og nálægt 100% í ytri sölu. Næststærsti aðilinn var með 16% markaðshlutdeild. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild Telenor hefði lækkað nokkuð milli greininga væri það mat NKOM að Telenor myndi á líftíma hinnar nýju greiningar geta viðhaldið markaðshlutdeild yfir 50%, vegna áherslu félagsins á ljósleiðaravæðingu, auk þess sem félagði gæti uppfært koparinn á tilteknum svæðum. Á markaði 3b var Telenor með 43% markaðshlutdeild og nálægt 100% í ytri sölu. Næst stærsti aðilinn var með 17% markaðshlutdeild. Þrátt fyrir að markaðshlutdeild Telenor hefði lækkað nokkuð milli greininga væri það mat NKOM að Telenor myndi á líftíma hinnar nýju greiningar geta viðhaldið markaðshlutdeild yfir 40% af sömu ástæðum og nefndar hefðu verið hér að ofan varðandi markað 3a.

65. Eins og áður greinir gerði ESA ekki athugasemdir við skilgreiningu NKOM á þjónustumörkuðum, landfræðilegum mörkuðum eða útnefningu aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. ESA beindi þó þeim tilmælum til NKOM að fylgjast vel með mögulegum breytingum á samkeppnisstöðunni á umræddum heildsölumörkuðum, vegna aukinnar útbreiðslu ljósleiðara hinna ýmsu aðila og minnkandi áherslu Telenor á fjárfestingar í koparnetum. Þ.m.t. að fylgjast með öllum breytingum á þörfum neytenda og hreyfiafli samkeppninnar, m.a. á tilteknum svæðum, þannig að í næstu greiningu væri hægt að leggja

---

útbreiðsla Telenor á ljósleiðararnetum virtist hafa haft ögunaráhrif á verðlagningu staðbundinna ljósleiðararekenda sem störfuðu á svæðum þar sem minni samkeppni ríkti. Verðlækkun hefði orðið á þeim netum á undanförmum misserum.

<sup>44</sup> Í innanlandssamráði vegna ofangreindrar markaðsgreiningar gerði Telenor athugasemdir við niðurstöður NKOM varðandi landfræðilega markaðinn. Í svari NKOM á bls. 16 í viðauka 2 við ákvörðun NKOM frá 20. desember 2018 segir m.a.: „*NKOM disagrees with Telenor's claim that NKOM has concluded that there are no geographical differences in prices or product offerings for different speeds. NKOM has assessed whether there are distinct differences in prices and product offerings between areas with limited competition, compared with areas with a greater degree of competition, since in such case this will weigh in favour of defining different various geographical markets on the basis of different degrees of competition. This assessment is based on analysis of the price and product offerings of selected broadband providers that represent various business models and access technologies, and which constitute a mix of national, regional and local providers. In this analysis, NKOM has included a certain number of providers that operate in areas where there is reason to assume that competition is limited, in order to compare the prices and offerings of these operators with the prices and offerings of operators that also operate in areas exposed to greater competition. Based on this analysis, NKOM has concluded that there is no clear pattern in terms of local and regional providers in areas with assumed limited competition operating with significantly higher prices than national providers that also offer broadband access in areas subject to greater competition.*” (leturbreyting PFS)

<sup>45</sup> Stefnt að 90% útbreiðslu á 100 Mbit/s eða meira á árinu 2020.

mat á það hvort ennþá væri staðganga á milli þjónustu um kopar- og ljósleiðaranet eða hvort aðlaga þyrfti kvaðir.

### 1.2.15 Bretland

66. Í máli Bretlands frá 2018 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög bresku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (OFCOM) að markaðsgreiningu á markaði 3a.<sup>46</sup> Eldri greining OFCOM á umræddum markaði var frá árinu 2014 og voru þá engar landfræðilegar ráðstafanir viðhafðar aðrar en þær að greina landfræðilega markaðinn í Bretland að Hull undanskildu annars vegar og Hull hins vegar (0,7% af íbúum) af sögulegum ástæðum, eins og áður greinir.<sup>47</sup> BT var útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk á fyrri markaðinum og KCOM á hinum síðari.

67. Í hinni nýju greiningu OFCOM frá 2018 voru ekki gerðar breytingar á landfræðilegri nálgun frá árinu 2014. Fram kom að OFCOM hefði skoðað að aðgreina landfræðilega markaði frekar en horfið frá því þar sem stofnuninni þóttu samkeppnisaðstæður nægilega einsleitar til að réttlæta það að Bretland utan Hull væri einn landfræðilegur markaður. Rökstuddi OFCOM niðurstöðu sína með neðangreindum hætti:

- Verðstefna BT hin sama um land allt<sup>48</sup>
- Sú staðreynd að markaðshlutdeild BT er há og er líkleg til að hækka á líftíma greiningarinnar (jafnvel á kapalsvæðum)<sup>49</sup>
- Skortur á skýrum mörkum milli fjárfestingastefnu BT á svæðum þar sem kapalkerfi eru til staðar og á svæðum þar sem þau eru ekki til staðar

68. BT var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk í Bretlandi utan Hull. Fram kom m.a. að markaðshlutdeild BT á markaði 3a væri um 80% á landsvísu og færi almennt ekki undir 50% á neinum svæðum. Þá væru aðgangshindranir miklar inn á umræddan markað.

69. Framkvæmdastjórnin ESB gerði ekki athugasemdir við ofangreind markaðsgreiningardrög OFCOM.

70. Þann 19. júlí 2018 samþykkti framkvæmdastjórn ESB markaðsgreiningardrög OFCOM á markaði 3b.<sup>50</sup> Fyrri markaðsgreining var frá árinu 2014.<sup>51</sup> Þar aðgreindi OFCOM þrjá landfræðilega markaði:

- Hull svæðið.

---

<sup>46</sup> Sjá UK/2018/2062 og 2063.

<sup>47</sup> Sjá UK/2014/1606.

<sup>48</sup> Á bls. 6 í álitni framkvæmdastjórnarinnar sagði: „*The observed local variations in retail pricing appear to be due to relatively intense competition, in particular through the presence of LLU competitors, and not the presence of a single competitor or the parallel presence of cable infrastructure. In Ofcom's view, such variations would be unlikely in a modified greenfield scenario, i.e. in the absence of WLA regulation.*”

<sup>49</sup> Þá segir á bls. 6: „*According to Ofcom's analysis, current trends suggest that, even as regards fibre/cable connections in cable areas, BT's service share is likely to increase to around 50% in 2020/2021.*”

<sup>50</sup> Sjá UK/2018/2096.

<sup>51</sup> Sjá UK/2014/1608.

- Markaður A: Símsstöðvasvæði BT utan Hull þar sem aðeins einn „Principal Operator“<sup>52</sup> fyrir utan BT er starfandi eða verður líklega starfandi.
- Markaður B: Símsstöðvasvæði BT utan Hull þar sem fleiri en einn „Principal Operator“ fyrir utan BT er starfandi eða verður líklega starfandi (ca. 90% heimila í Bretlandi).

71. Í ofangreindri ákvörðun OFCOM frá 2018 viðhélt stofnunin umræddri þrískiptingu landfræðilegra markaða með smá breytingum:

- Hull svæðið.
- Markaður A: Svæði innan Bretlands utan Hull þar sem aðeins einn eða tveir aðilar, að BT meðtöldu, veita bitastraumsþjónustu (takmörkuð eða engin innviðasamkeppni – Ca. 1% heimila).
- Markaður B: Svæði innan Bretlands utan Hull þar sem tveir eða fleiri „Principal Operators“, að BT meðtöldu, veita sjálfum sér eða öðrum fjarskiptafyrirtækjum bitastraumsþjónustu (nægileg innviðasamkeppni að mati OFCOM – Ca. 99% heimila)<sup>53</sup>.

72. Það var niðurstaða OFCOM að fjöldi „Principal Operators“ í kopar, ljósleiðara og kapalkerfum væri lykilþáttur við mat á samkeppnisskilyrðum á símsstöðvasvæðum BT. Ennfremur að samkeppnisaðstæður væru líklegar til að vera verulega ólíkar milli þessara tveggja markaða.

73. OFCOM komst að þeirri niðurstöðu að ekkert fjarskiptafyrirtæki væri með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði B<sup>54</sup>, en að BT væri með slíka stöðu á markaði A. Við mat á umtalsverðum markaðsstyrk BT á markaði A horfði OFCOM til:

- Verulega há markaðshlutdeild BT (yfir 90%)
- Spár um takmarkaða útbreiðslu á LLU og skorti á fyrirsjáanleika varðandi frekari ljósleiðaravæðingu
- Takmörkun á kaupendastyrk

<sup>52</sup> Á bls. 3 í álitni framkvæmdastjórnarinnar kom eftirfarandi fram varðandi „Principal Operator“: „As in previous reviews, Ofcom considers that the key factor determining differences in competitive conditions between exchange areas (the building block for its geographic markets) is the number of POs able to serve premises within the exchange area. A PO is defined as an operator which Ofcom considers large enough to impose a material competitive constraint on the other operators, across the UK, such as BT, Virgin Media, Vodafone, TalkTalk and Sky. Telecoms providers without these characteristics are far less likely to offer a significant competitive constraint, in Ofcom’s view.”

<sup>53</sup> Á bls. 4 í álitni framkvæmdastjórnarinnar kom fram: „For the geographic delineation of Markets A and B in the UK excluding Hull area, Ofcom used BT’s local exchange areas as the geographic unit of its analysis. It started by counting POs that have a presence in that exchange area using local unbundling (LLU) over the copper line. It then considered the cable network as present in these areas if it is able to supply more than 65% of the premises and considered the other POs (Sky, TalkTalk and Vodafone) as present using regulated access to fibre to the cabinet (FTTC) if it is available to more than 65% of the premises in a copper exchange area. Ofcom also accounted for future entry based on the POs committed plans.” (leturbreyting PFS)

<sup>54</sup> Á bls 5 í álitni framkvæmdastjórnarinnar segir: „Given the significant amount of entry that has occurred across Market B exchanges and the success of the POs using LLU and VULA, as well as POs using their own local access networks (such as Virgin Media) in securing market share, Ofcom concluded that no provider has SMP in Market B.”

- Vísbendingar um verðlagningu og arðsemi.<sup>55</sup>

74. Framkvæmdastjórn ESB hafði skilning á því hvers vegna OFCOM kvaðasetti ennþá markað A, en beindi því til stofnunarinnar að hafa í huga hvort þörf væri á slíku í framtíðinni ef hlutdeild þess markaðar af heildinni minnkaði enn frekar.

75. Þann 21. júní 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB markaðsgreiningardrög OFCOM varðandi markað fyrir raunlæga innviði (e. physical infrastructure) og leigulínur, þ.m.t. lúkningarluta leigulína.<sup>56</sup> Markaður fyrir raunlæga innviði hafði ekki áður verið greindur í Bretlandi, heldur hafði OFCOM fram að þessu lagt kvaðir á rör- og lagnaleiðir og möstur BT á markaði 3a. Taldi OFCOM að „Broadband Cost Reduction“ tilmæli ESB frá 2014 væru ekki fullnægjandi ein og sér til að leysa úr því samkeppnisvandamáli sem greint væri á umræddum markaði fyrir raunlæga innviði. Megin rök BT fyrir því að greina umræddan markað voru að freista þess að skapa grundvöll fyrir aukinni útbreiðslu ljósleiðaraneta og meiri innviðasamkeppni í Bretlandi en verið hefði. Útbreiðsla ljósleiðaraneta hefði t.d. verið langt á eftir þar í landi og samkeppni í fjarskiptum hefði fyrst og fremst verið í formi þjónustusamkeppni, að miklu leyti á koparkerfi BT.

76. OFCOM áformaði að aðgreina landfræðilega markaði á ofangreindum markaði fyrir raunlæga innviði. Miðaði stofnunin við pósthúmer að þessu sinni. Pósthúmer þar sem sambærileg samkeppnisskilyrði voru ríkjandi voru flokkuð saman í landfræðilega markaði. Hin landfræðilega greining lagði áherslu á tilvist innviða keppinauta BT<sup>57</sup>. OFCOM áformaði að aðgreina fjóra landfræðilega markaði:

- Svæði þar sem BT er eitt með innviði (BT only areas).
- Svæði þar sem einn keppnautur BT er með innviði auk BT (BT+1), að HNR svæðum undanskilum.
- Svæði þar sem a.m.k. tveir keppinautar BT eru með innviði og kallast „High Network Reach Areas (HNR), að Mið-Lundúnum (CLA) undanskildum.<sup>58</sup>
- Mið-Lundúnarsvæðið (Central London Area – CLA) – Svæði í London þar sem mjög margir keppinautar BT hafa innviði sem geta nýst sem leigulínur.

77. Svæði þar sem BT er eitt með innviði nær yfir 60% pósthúmera, 53% heimila og 56% stórra viðskiptakjarna (e. large business sites). Svæði þar sem einn keppnautur BT er með

<sup>55</sup> Á bls. 5 í álit framkvæmdastjórnarinnar kom eftirfarandi fram: „Ofcom finds that the retail pricing evidence is consistent with the different competitive conditions observed between Market A and Market B. For example, **BT's brand Plusnet has historically charged higher prices in Market A areas.**” (leturbreyting PFS)

<sup>56</sup> Sjá UK/2019/2170 og 2171.

<sup>57</sup> Á bls. 4 í álit framkvæmdastjórnar ESB segir m.a.: „Ofcom assumes that BT is present in each geographical unit and covers all premises (except for the Hull Area). Alternative operators are considered to be present, if **a) in relation to broadband coverage the operators serves more than 65% of premises in that postcode sector on the basis of its own infrastructure; and b) in relation to leased lines coverage, the operator can serve its services within 50 meters of more than 65% of large business and mobile sites in that postcode sector.**” (leturbreyting PFS)

<sup>58</sup> Á bls. 4 í álit framkvæmdastjórnar ESB kemur fram að aðeins sé reiknað með því að kapalrekandinn Virgin Media verði slíkur HNR aðili á líftíma greiningarinnar. Þar kemur enn fremur fram: „**HNR areas are defined as aggregated postcode sectors that have at least two alternative (non-BT) telecoms infrastructures that can serve within 50 m more than 65% of large business and mobile sites and Virgin Media passing more than 65% of premises.**”

innviði ná yfir 34% póstnúmera, 45% heimila og 37% stórra viðskiptakjarna. HNR og CLA svæðin ná hvort um sig yfir 3% póstnúmera, 1% heimila og 3% stórra viðskiptakjarna.

78. OFCOM útnefndi BT með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum ofangreindum svæðum á markaði fyrir raunlæga innviði og lagði sömu kvaðir á BT á öllum svæðunum.<sup>59</sup> Hér er athyglisvert að OFCOM aðgreinir landfræðilega markaði, en kemst að þeirri niðurstöðu að BT sé með umtalsverðan markaðsstyrk á öllum mörkuðunum fjórum og leggur síðan á nákvæmlega sömu kvaðir alls staðar.

79. Framkvæmdastjórnin gerði athugasemdir við ofangreinda landfræðilega afmörkun á markaði fyrir raunlæga innviði og taldi að samkeppnisaðstæður virtust ekki vera mjög breytilegar milli svæða. Því væri eðlilegra að komast að þeirri niðurstöðu að landfræðilegi markaðurinn skyldi vera landið allt að Hull undanskildu. Það að komast að niðurstöðu um aðgreinda landfræðilega markaði, þegar sömu samkeppnisvandamál eru greind á landinu öllu, gæti valdið óvissu um áframhaldandi reglusetningu á landsvísu og þar með aftrað mögulegum aðgangsbeiðendum að treysta á umrædda reglusetningu. Framkvæmdastjórnin beitti þó ekki neitunarvaldi sínu þar sem niðurstaðan hefði ekki breyst við það, þar sem BT væri alls staðar (nema í Hull) með umtalsverðan markaðsstyrk og sömu kvaðir á öllum svæðum.

80. Eldri markaðsgreining á lúkningarmarkaði leigulína var frá árinu 2016.<sup>60</sup> Þá aðgreindi OFCOM fjóra landfræðilega markaði:

- Mið-Lundúnarsvæðið (CLA).
- Jaðar-Lundúnarsvæðið (e. London Periphery – LP).
- Restin af Bretlandi að Hull undanskildu.
- Hull.

81. Í markaðsgreiningu OFCOM frá 2019 á umræddum leigulínumarkaði greindi stofnunin á milli tveggja þjónustumarkaða, þ.e. markaðar fyrir hefðbundnar lágbandvíddar leigulínur (e. Traditional Interface – TI) og markaðar fyrir nýrri tegundir leigulína (e. Contemporary Interface – CI). Síðargreindi markaðurinn greindist svo í „CI Access services“<sup>61</sup> og „CI Inter-exchange connectivity services“.<sup>62</sup> Landfræðilegi markaðurinn fyrir hefðbundnar leigulínur var landið allt. Hins vegar áformaði OFCOM að beita landfræðilegri aðgreiningu á markaði fyrir hinar nýrri tegundir leigulína.

82. Á markaði fyrir „CI Access services“ greindi OFCOM mun á samkeppnisaðstæðum milli svæða. Stofnunin taldi tilvist innviða keppinauta BT vera lykilatriði varðandi slíkan mun. OFCOM byggði á tilvist innviða keppinauta BT innan 50 metra fjarlægðar frá húsakynnum kaupanda (e. „buffer distance“) og miðaði við 65% útbreiðslu. Því næst reiknaði OFCOM út

---

<sup>59</sup> Á bls. 11 í áliti framkvæmdastjórnarinnar segir: „Ofcom explains that while its analysis suggests that there are potential variations in the competitive conditions between each PIA market sufficient to define separate geographical markets, **the remedy imposed are the same in each market as everywhere BT has the ability to possibly abuse its SMP position.**” (leturbreyting PFS)

<sup>60</sup> Sjá UK/2016/1849.

<sup>61</sup> Þar er um að ræða: „Connections to end-user business sites such as office buildings og mobile base stations.“

<sup>62</sup> Þar er um að ræða: „Connections between BT exchanges in different geographical areas such as between towns and cities.“



dreifingu á innviðum keppinauta BT á stórum viðskiptasvæðum og sendastöðum farneta innan hvers pósnúmers í Bretlandi. Að því loknu voru þau pósnúmer flokkuð saman sem innihéldu sambærilegan fjölda innviða keppinauta BT. Þannig aðgreindi OFCOM sex landfræðilega markaði:

- Svæði þar sem BT er eitt (BT only) – Ca. 60% af pósnúmerunum.
- BT+1 – Ca. 35% af pósnúmerunum.
- Mið-Lundúnasvæðið – CLA – Að meðaltali 4,3 innviðir keppinauta BT þar
- High Network Reach areas of Birmingham, Bristol, Edinburgh, Glasgow, Leeds and Manchester (Metro areas).
- Öll önnur „High Network Reach areas“.
- Hull.

83. Á „CI Inter-exchange“ markaðnum komst OFCOM að þeirri niðurstöðu að sérhver símsstöð BT væri sérstakur landfræðilegur markaður.<sup>63</sup>

84. Á „CI Access service“ markets útnefndi OFCOM BT sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk um allt Bretland nema á Mið-Lundúnasvæðinu og Hull. Á „CI Inter-exchange connectivity service“ markaðnum útnefndi OFCOM BT aðeins sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á BT only og BT+1 svæðum, en ekki á „BT+2 or more“ svæðum. Það sama á við um stofnlínuhluta leigulína.

85. Þá beitti OFCOM mismunandi kvöðum á þeim landfræðilegu mörkuðum á lúkningarhluta leigulína sem BT var útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk.

86. Framkvæmdastjórn ESB gerði ekki athugasemdir við framangreindar landfræðilegu ráðstafanir OFCOM á leigulínumörkuðum.<sup>64</sup> OFCOM tók endanlega ákvörðun í tengslum við ofangreindar markaðsgreiningar á markaði fyrir raunlæga innviði og leigulínur þann 28. júní 2019, án þess að taka mið af athugasemdum framkvæmdastjórnarinnar að því er landfræðilega greiningu varðaði.

## 1.2.16 Grikkland

87. Í máli Grikklands frá 2019 gerði framkvæmdastjórn ESB alvarlegar athugasemdir við markaðsgreiningardrög grísku fjarskiptaefirlitsstofnunarinnar (EETT) fyrir lúkningarhluta leigulína.<sup>65</sup> EETT afturkallaði í kjölfarið umrædd drög. Athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar snéru fyrst og fremst að þeim áformum EETT að fella alfarið niður kvaðir á hinn markaðsráðandi aðila (OTE) vegna leigulína sem væru stærri en 4 Mbps á tveimur svæðum, þ.e. í Aþenu og í Pireus. Um var að ræða áform um mismunandi kvaðir eftir svæðum en ekki

<sup>63</sup> Á bls. 6 í álitni framkvæmdastjórnarinnar segir um þetta: „Ofcom conducts an analysis of competitive conditions at each BT exchange, as these are handover points for access remedies whether for residential products or for business products.”

<sup>64</sup> Á bls. 14 segir: „Ofcom further concludes that differentiated remedies for different geographical markets are justified in downstream markets such as the high-quality access market and **expects this to be the case in future market reviews of downstream markets**. The competitive conditions as regards the high-quality access market appear indeed substantially different across geographical markets.” (leturbreyting PFS)

<sup>65</sup> Sjá EL/2019/2190.

aðskilda landfræðilega markaði. Rök EETT voru þau að keppinautar OTE hefðu breitt út net á þessum svæðum og að þar væri OTE komin niður í 48% markaðshlutdeild á smásölumarkaði á móts við 81% á landsvísu.<sup>66</sup> Framkvæmdastjórnin tók fram að EETT hefði vísað til útbreiðslu neta keppinauta OTE á umræddum svæðum án þess að umrædd markaðsgreiningardrög hefðu falið í sér neitt efnislegt mat á umræddum netum, þ.m.t. upplýsingar um nethögun, nánari útbreiðslu þeirra á umræddum svæðum o.fl. Því hefði EETT ekki lagt mat á getu umræddra keppinauta til að beita OTE samkeppnisþrýstingi.<sup>67</sup> Þá kom fram í máli framkvæmdastjórnarinnar að burtséð frá ofangreindu hefði líklega verið eðlilegra að aflétta verðkvöðinni á umræddum tengingum fyrsta kastið í stað þess að fella allar kvaðir niður í tengslum við þær.<sup>68</sup>

### 1.2.17 Þýskaland

88. Þann 4. október 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög þýsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (BNetzA) að markaðsgreiningu á markaði 3a.<sup>69</sup> Fram kom að í síðustu greiningu BNetzA á umræddum markaði á árinu 2015<sup>70</sup> hefði landfræðilegi markaðurinn verið ákvarðaður landið allt og væri það ennþá niðurstaðan. Í hinum nýju markaðsgreiningardrögum framkvæmdi stofnunin nokkuð ítarlega greiningu á landfræðilega markaðnum og skipti svæðum í fernt eftir samkeppnisstigi. Niðurstaða BNetzA eftir þá greiningu var engu að síður sú að landfræðilegi markaðurinn væri landið allt og fór stofnunin heldur ekki út í það að ákvarða mismunandi kvaðir eftir landssvæðum. Þau svæði sem stofnunin skoðaði voru:

- Svæði 1: Aðeins net (Deutsche Telecom – DT).
- Svæði 2: DT og a.m.k. einn keppinautur sem ekki er kapalrekandi með meira en 10% útbreiðslu.

---

<sup>66</sup> Á bls. 12 í álitni framkvæmdastjórnarinnar segir: „*In the current draft measure, the data provided by EETT still show a very strong market position of OTE that is very stable over time both in the entirety of Greece and – although to a lesser extent – in Athens/Pireus.*”

<sup>67</sup> Eftirfarandi kemur fram á bls. 12 í álitni framkvæmdastjórnarinnar: „*Moreover, the analysis regarding the different competitive conditions raises serious doubts in particular because it lacks detailed data on the presence of alternative networks, their coverage and ultimately the alternative operators’ ability to constrain the market power of OTE in this area. Without such data, and in the light of the still very strong market position of OTE, it cannot be ensured that the intended withdrawal of access or indeed any major lessening of regulation would not be detrimental to competition and would not lead to a distortion of competition in favour of the incumbent operator.*” (leturbreyting PFS)

<sup>68</sup> Eftirfarandi kom fram á bls. 10-11 í álitni framkvæmdastjórnarinnar: „*The Commission considers that in situations when NRAs cannot clearly identify substantially and objectively different conditions which are sufficiently stable over time in order to define distinct wholesale geographic sub-national markets, the existence of geographically differentiated constraints on an SMP operator should be taken into account at the remedies stage by imposing a geographically differentiated set of obligations. The appropriate criteria to be taken into account when assessing the homogeneity of competitive conditions in different geographic areas may vary depending on the market(s) in question but are based on the same competition law principles to be applied for any geographic market delineation of markets and/or remedies. Therefore, based on the existing regulatory practice, the following indicators should be taken into account: (i) the number and importance of potential competitors including their geographical presence; (ii) the coverage of alternative networks; (iii) the distribution of market shares; and (iv) price differences or variations in prices across geographies, if any. Other parameters could also be taken into account such as the availability of access to passive infrastructure which could facilitate network rollout.*” (leturbreyting PFS)

<sup>69</sup> Sjá DE/2019/2200.

<sup>70</sup> Sjá DE/2015/1791.

- Svæði 3: DT og a.m.k. einn keppinautur sem er kapalrekandi með meira en 10% útbreiðslu.
- Svæði 4: DT og a.m.k. einn keppinautur sem ekki er kapalrekandi með meira en 10% útbreiðslu og a.m.k. einn keppinautur sem er kapalrekandi og með a.m.k. 10% útbreiðslu.

89. BnetzA tók svo saman meðal markaðshlutdeild DT innan hvers svæðis og komst að þeirri niðurstöðu að ekki skyldi aðgreina hinn landfræðilega markað. Framkvæmdastjórn ESB gerði töluverðar athugasemdir við hina landfræðilega greiningu BnetzA en beitti ekki neitunarvaldi.<sup>71</sup> M.a. gerði hún athugasemdir við hve markaðshlutdeild DT og útbreiðsla neta keppinauta DT væri mismunandi innan svæðanna fjögurra og að hún væri aðeins birt sem meðaltalstölur á hverju svæði fyrir sig. Ennfremur væru ekki birtar sundurliðaðar útbreiðslutölur neta keppinauta. Ennfremur taldi hún að 10% útbreiðsla innan svæðis væri of lítil til að unnt væri að meta hvort hún myndi setja samkeppnisþrýsting á DT, án þess að skoða nánar vísbendingar um mögulegar mismunandi samkeppnisaðstæður á svæðunum. Þá kom fram í máli framkvæmdastjórnarinnar að innan svæðis 4 væru nokkur þéttbýlissvæði þar sem a.m.k. 2 keppinautar DT væru með 50-100% útbreiðslu og markaðshlutdeild DT væri orðin undir tilteknu marki, sem ekki var birt sökum trúnaðar. Aðferðarfræðin sem BnetzA studdist við var því ekki að mati framkvæmdastjórnarinnar nægilega nákvæm og ítarleg til að greina raunverulega mismunandi samkeppnisskilyrði milli hinna ólíku sveitarfélaga. Miðað við þau gögn sem þó lágu fyrir var framkvæmdastjórnin þó sammála BNetzA um að líklega myndi ítarlegri landfræðileg greining ekki breyta niðurstöðu stofnunarinnar þess efnis að ekki væri tímabært að aðgreina landfræðilega markaði. Vísaði framkvæmdastjórnin m.a. til þess að ekki væru neinar vísbendingar um mismunandi smásöluverðlagningu milli svæða. Framkvæmdastjórnin skoraði þó á stofnunina að íhuga mismunandi landfræðilegar kvaðir.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> Eftirfarandi umfjöllun kemur fram í álitum framkvæmdastjórnar ESB:

*„When delineating the exact geographical boundaries of a relevant market, NRAs should take into account the scope of the potential SMP operator’s network and whether the potential SMP operator acts uniformly across its network area or whether it faces appreciably different conditions of competition to such a degree that its activities are constrained in some areas but not in others, see BEREC Report on the application of the Common Position on geographic aspects of market analysis, BoR (18) 213, and more recently cases PL/2019/2160 and LT/2019/2183.*

*The presence of alternative infrastructures (e.g. cable, high-speed fibre networks, and/or in some circumstances even wireless networks), in some geographic areas, is likely to exert competitive pressure on the former incumbent operator. As experienced in many Member States, the increasing investment in alternative infrastructures is often uneven across the territory. In many countries, as it is observed in Germany, there are now competing infrastructures only in parts of the country, typically not exclusively in urban areas, and therefore the intensity of such competitive pressure varies across the territory of Germany.*

*Therefore, NRAs are expected, when assessing whether conditions of competition within a geographic area are similar or sufficiently homogeneous, to provide structural and behavioural evidence. In a number of relevant decisions of other NRAs (see BEREC Report on the application of the Common Position on geographic aspects of market analysis, BoR (18) 213, and more recently cases PL/2019/2160 and LT/2019/2183) the geographic delineation of markets is based on a certain number of indicators, such as the number of operators present in a given geographic unit, their ability to exert a sufficient (even indirect) competitive constraint on the SMP operator when reaching a certain significant coverage, and the distribution of market shares. When such areas are defined and grouped according to the homogeneity in terms of competitive conditions, a further analysis of other parameters such as price differences observed in the different areas, the switching behaviour towards non-ubiquitous alternative networks, is usually further investigated in order to verify whether those differences are such to justify the definition of a separate geographic market.” (leturbreyting PFS)*

<sup>72</sup> Á bls. 9 segir framkvæmdastjórnin: *„Moreover, the Commission observes that, even when geographic differences in competitive dynamics are not found to be sufficiently clear and stable to define separate geographic markets, they should however be taken into account when assessing appropriate and proportionate remedies.*

90. Í máli Þýskalands frá 2015<sup>73</sup> beitti þýska fjarskiptaeftirlitsstofnunin (BNetzA) hins vegar landfræðilegum ráðstöfunum á markaði 3b. Þjónustumarkaðnum var skipt í tvennt, þ.e. „layer 2“ (ATM eða Ethernet sem unnt er að tengjast á 899 stöðum) og „layer 3“ (IP sem unnt er að tengjast á mun færri stöðum, þ.e. 73 sem færi svo fækkandi í 12 eða jafnvel bara 1 í framtíðinni). Taldi BNetzA að „layer 2“ markaðurinn væri landið allt en að aðgreina skyldi „layer 3“ markaðinn landfræðilega. Aðgreindi stofnunin 20 borgir frá restinni af landinu þar sem talið var að samkeppnisaðstæður væru verulega frábrugðnar. Í þessum 20 borgum bjuggu 5,6% íbúa landsins. Byggði stofnunin landfræðilega greiningu á símsstöðvasvæðum DT. Skilyrðin til að teljast tilheyra samkeppnissvæðinu voru þrjú, þ.e. í fyrsta lagi að þar væru yfir 4.000 aðgangslínur, í öðru lagi að fjöldi keppinauta hins markaðsráðandi aðila væri a.m.k. fjórir á viðkomandi svæði og að lokum að markaðshlutdeild DT væri komin undir 40%.

### 1.2.18 Ítalía

91. Í máli Ítalíu frá 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög ítölsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (AGCOM) að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b. Eins og fram kom hér að framan komst AGCOM að þeirri niðurstöðu að Mílanó væri aðskilinn landfræðilegur markaður á umræddum mörkuðum andspænis restinni af Ítalíu og því var talin virk samkeppni til staðar þar og ekkert fjarskiptafyrirtæki því útnefnt með umtalsverðan markaðsstyrk. Þar eru starfandi þrjú fjarskiptafyrirtæki sem bjóða fram eigin FTTH net, þ.e. fyrrum einokunaraðilinn (TIM) og Open Fiber<sup>74</sup>, sem hafa yfir 90% dekkun og Fastweb með um 40% dekkun. Þar var markaðshlutdeild TIM einnig mun lægri en annars staðar á Ítalíu. TIM var þar með 48% markaðshlutdeild á markaði 3a með innri veltu (33% í ytri veltu), 21% á markaði 3b og 29% í smásölu. Markaðshlutdeild Open Fiber er hærri en TIM í borginni á mörkuðum 3a og á 3b og er TIM þar þriðji stærsti aðilinn.<sup>75</sup> Markaðshlutdeild TIM hafi fallið verulega milli árána 2017 og 2018 og væri orðin mun minni í Mílanó en annars staðar á Ítalíu.

---

... Therefore, the Commission urges BnetzA to improve and further substantiate in its final measure the indicators used for the analysis of competitive conditions in each cluster, based on the detailed information submitted in its reply to the Commission's request for information and in particular with reference to the coverage of alternative networks and evolution and distribution of market shares. **The Commission calls on BnetzA to consider differentiating remedies on a geographic basis, in order to take into account differences in conditions of competition in the different geographic areas.** (leturbreyting PFS)

<sup>73</sup> Sjá DE/2015/1781.

<sup>74</sup> Open Fiber starfar aðeins á heildsölumarkaði (e. Wholesale-only operator). Félagið var stofnað árið 2015 af opinberum aðilum, m.a. orkufyrirtækinu Enel, sem á helmingshlut. FTTH net félagsins náði til um 12,5% heimila á Ítalíu um mitt ár 2019 og hefur félagið tilkynnt um mikil útbreiðsluáform á næstu árum.

<sup>75</sup> Fram kemur m.a. í álitni framkvæmdastjórnarinnar þar sem fjallað er um áform AGCOM:

„AGCOM observes that since the previous market review in Italy there was **a significant development of alternative infrastructures affecting the competitive situation on the considered markets**. AGCOM carries on an analysis of the competitive conditions on a geographic basis taking into account in particular the number of operators, the number of alternative networks and their coverage as well as the distribution and evolution of market shares over time. AGCOM considers that **in Milan the structural competitive conditions are already significantly and durably different compared to other municipalities thus affecting the boundaries of the geographical market**. ... With the respect to other Italian municipalities (rest of Italy), notwithstanding the comparatively stronger competitive dynamic in some municipalities, in particular where there are several alternative access networks, AGCOM does not consider such differences sufficient to justify the definition of separate geographical markets. Thus, it proposes to recognise the observed heterogeneity in competitive conditions via the application of differentiated remedies.” (leturbreyting PFS)

92. Þá var það niðurstaða AGCOM að beita mismunandi kvöðum í 26 sveitarfélögum á umræddum mörkuðum (5% af íbúum)<sup>76</sup>. Skilyrðin sem þarf að uppfylla til að teljast samkeppnissvæði, þar sem vægari kvaðir munu hvíla á TIM (meira svigrúm varðandi verð á markaði 3a, engin verðkvöð á markaði 3b og vægari aðgangskvaðir), eru:

- A.m.k. þrjú fyrirtæki með eigin innviði<sup>77</sup> sem öll þurfa að ná til 60% íbúa og þarf heildardekkun keppinauta TIM vera a.m.k. 75% og
- Markaðshlutdeild TIM verður að vera 40% eða undir í fjölda tenginga og
- Heildsölupjónusta TIM (VULA eða bitastraumur) skal vera undir 80%.

93. Framkvæmdastjórn ESB tók það fram í álitinu sínu að AGCOM hefði tekið með í reikninginn tilvist samkeppnisaðstæðna sem væru nægilega afmarkaðar og stöðugar á milli svæða, bæði að því er varðaði aðgreinda landfræðilega markaði og mismunandi kvaðir eftir landssvæðum.<sup>78</sup> Þá sýndi framkvæmdastjórnin því skilning að AGCOM hefði haft áhyggjur af því að afregluvæðing (e. deregulation) umræddra markaði á þessu stigi, sérstaklega markaðar 3a, gæti hindrað samkeppni á þeim.<sup>79</sup>

### 1.2.19 Pólland

94. Þann 24. maí 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög pólsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (UKE) að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og M3b.<sup>80</sup> Endanleg ákvörðun var tekin af UKE í október 2019. Þar beitti UKE landfræðilegum ráðstöfunum þannig að umræddir markaðir voru aðgreindir landfræðilega. Á samkeppnismarkaði á markaði 3a voru 51 sveitarfélög (13% íbúa) og á markaði 3b 151 sveitarfélög (36% íbúa). Markaðshlutdeild hins markaðsráðandi fyrirtækis (OPL) í framangreindu 51 sveitarfélagi á markaði 3a var aðeins 14-27% á meðan hlutdeild félagsins er 64% á landsvísu. Í framangreindu 151 sveitarfélagi á markaði 3b var markaðshlutdeild félagsins frá 17-38%. Til að teljast til samkeppnissvæðis þurfti að uppfylla öll neðangreind skilyrði:

- A.m.k. 3 fjarskiptafyrirtæki veita breiðbandsþjónustu í smásölu.

<sup>76</sup> Uppfæra ber listann yfir félög sem uppfylla skilyrðin árlega.

<sup>77</sup> Í álitinu framkvæmdastjórnarinnar kemur m.a. fram þar sem áformum AGCOM er lýst: „AGCOM explains that this indicator has been reinforced compared to what was proposed in the national consultation following the comment received by alternative operators and the National Competition Authority, **which underlined the need to have the presence of minimum two alternative networks with a considerable overall coverage in order to assure a significant competitive pressure by alternative operators.**” (leturbreyting PFS)

<sup>78</sup> Fram kemur í álitinu framkvæmdastjórnarinnar ESB: „Against this background, the Commission would like to stress that **the differences in competitive dynamics among the municipalities are based on sufficiently coherent and cogent evidence**, and therefore would like to invite AGCOM not to postpone the implementation of flexibility on VULA prices, and in any case not beyond 2021.” (leturbreyting PFS)

<sup>79</sup> Þá segir í álitinu framkvæmdastjórnarinnar: „The Commission also acknowledges that Italy is indeed experiencing an unusual scenario in the wholesale market, where a new entrant is a wholesale-only operator investing at national level. **This would require a regulatory approach different from the one used to create a level playing field for alternative operators vertically integrated.** In addition, the Italian market is characterised by TIM's very high market shares in Market 3a, significant uncertainty concerning future market developments due to the formal announcement of negotiations between Open Fiber and TIM on possible forms of integrations of their fibre networks as well as ongoing antitrust investigations.” (leturbreyting PFS)

<sup>80</sup> Sjá PL/2019/2160 og 2161.

- OPL hefur ekki hærra en 40% markaðshlutdeild í smásölu miðað við fjölda tenginga.
- A.m.k. 65% heimila hafa aðgang að innviðum a.m.k. þriggja fjarskiptafyrirtækja (á markaði 3a þurfa þetta að vera aðskildir innviðir a.m.k. þriggja aðila en á markaði 3b gæti LLU aðili verið einn hinna þriggja aðilanna).
- Ekki meira en 10% heimila hafa ekki aðgang að interneti.

95. Framkvæmdastjórnin hleypti umræddum markaðsgreiningardrögum í gegn en gerði þó athugasemdir við landfræðilegu greininguna. Fannst framkvæmdastjórninni m.a. skorta skýringar á því hvers vegna umrædd viðmið urðu fyrir valinu og hvernig þau endurspegluðu hin mismunandi samkeppnisskilyrði á milli svæða. T.d. gæti smá breyting á 65% viðmiðinu til eða frá leitt til mikillar fækkunar eða fjölgunar samkeppnissvæða (e. sensitivity test).<sup>81</sup>

96. Þá þótti aðferðafræðin ekki horfa nógu vel til framtíðar. Skoraði framkvæmdastjórnin á UKE að kveða á um það í endanlegri ákvörðun hvernig framtíðaruppbygging neta og önnur markaðsþróun til skamms og meðallangs tíma myndi hafa áhrif á listann yfir sveitarfélög á samkeppnissvæðum. Líklegt væri að sveitarfélögum sem uppfylltu skilyrðin myndi fjölga verulega á líftíma greiningarinnar.

97. Að lokum gerði framkvæmdastjórnin athugasemdir við þau áform UKE að leggja verðkvöð á ljósleiðara OPL á svæðum sem ekki var talin ríkja samkeppni.<sup>82</sup>

98. Í greiningu UKE á markaði 3a á árinu 2010<sup>83</sup> beitti stofnunin engum landfræðilegum ráðstöfunum. Á árinu 2016 dró UKE til baka tvenn drög að markaðsgreiningum á umræddum markaði þar sem landfræðilegar ráðstafanir voru áformaðar eftir að framkvæmdastjórnin hafði gert alvarlegar athugasemdir við fyrirhugaða aðferðafræði.<sup>84</sup> Þar var bæði um að ræða áform um aðgreinda landfræðilega markaði og mismunandi kvaðir.

<sup>81</sup> Ennfremur kom fram á bls. 11: „*The Commission considers that if the first criterion (at least 3 operators providing retail broadband access) were maintained as proposed, then the following thresholds used could be adapted to be less restrictive, while still ensuring the competitive character of the communal area assessed. Indeed, the proposed thresholds (less than 40% market share of OPL, 3 operators with 65% coverage) appear relatively high and might therefore be overly conservative, i.e. comparing to e.g. the cases from Portugal (PT/2016/1889-1889) and Spain (ES/2015/1818-1820). As a consequence, the cumulative application of the criteria results in OPL having retail market share in the competitive areas in both markets significantly below 20%, while moreover, is only to a very limited extent due to the effect of the current wholesale access regime, given that take-up on both markets 3a and 3b is limited and declining. While the Commission is conscious that it has accepted the same set of criteria used by UKE in its last market review, as regards market 3b, it would urge UKE to give greater weight to the developing experience of NRA's in terms of geographic segmentation.*” (leturbreyting PFS)

<sup>82</sup> Sjá umfjöllun á bls. 12: „... *The Commission reiterates that NRAs should decide not to impose or maintain regulated wholesale access prices on active NGA wholesale inputs but to impose strict form on non-discrimination on the SMP operator concerning passive and active NGA wholesale inputs and to ensure both technical and economic replicability ... alternative infrastructures are likely to be a relevant constraint for OPL even in the markets where it has SMP. Alternative infrastructures are likely to force OPL to invest to match their network performance. Moreover, OPL likely needs to adapt its retail prices to the prices of regional competitors, especially if, even if those competing networks are fragmented and not present everywhere, OPL applies national retail prices. Therefore, the Commission calls upon UKE to reconsider its position on the need for strict price regulation on fibre ... In case UKE should conclude that strict price regulation of fibre may still be needed, the Commission urges UKE to further consider the possibility of differentiating regulatory obligations, allowing pricing flexibility at least in those areas where constraints stemming from alternative infrastructures are more substantial.*” (leturbreyting PFS)

<sup>83</sup> Sjá PL/2010/1137.

<sup>84</sup> Sjá PL/2016/1909 og 1910.

99. Í máli Póllands frá 2012<sup>85</sup> hafði UKE áformað að skipta landfræðilega markaðnum fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur (markaður 3b) í tvennt. UKE taldi að 20 sveitarfélög af 3076 mynduðu sérstakan landfræðilegan markað. Eitt viðmið var að OPL væri með minna en 40% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði. Framkvæmdastjórn ESB hafði verulegar efasemdir þar sem UKE hafði byggt á úreltum gögnum og ekki náð að færa fram sönnur á meintar mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæða. Beitti framkvæmastjórnin því neitunarvaldi sínu og náði umrædd landfræðileg skipting því ekki fram að ganga. UKE framkvæmdi nýja greiningu á viðkomandi markaði á árinu 2014 þar sem landfræðilegir markaðir voru aðgreindir og hleypti framkvæmdastjórn ESB þeirri greiningu í gegn.<sup>86</sup>

### 1.2.20 Litháen

100. Í máli Litháen frá 2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög að markaðsgreiningu litháísku fjarskiptaefirlitsstofnunarinnar (RRT) á mörkuðum 3a og 3b.<sup>87</sup> Fram kom að síðasta greining RRT á umræddum mörkuðum hefði verið frá árinu 2015 (markaður 3a) og 2016 (markaður 3b) og þá hefðu engar landfræðilegar ráðstafanir verið gerðar.<sup>88</sup> Telia er hið markaðsráðandi fyrirtæki í Litháen.

101. RRT framkvæmdi nú greiningu á samkeppnisaðstæðum eftir sveitarfélögum. Á markaður 3a byggði stofnunin á því að þau sveitarfélög sem uppfylltu öll neðangreind fjögur viðmið tilheyrðu sama landfræðilega markaðnum. Viðmiðin voru:

- Neðangreind viðmið þurfa að eiga við um tvo af þremur tengdum smásölumörkuðum (talsími, sjónvarp og internetaðgangur):
  - Fjöldi smásala a.m.k. þrír (með Telia) og;
  - A.m.k. einn keppinautur Telia hafi a.m.k. 25% markaðshlutdeild og
  - Markaðshlutdeild Telia má almennt ekki fara yfir 40%, en ef það gerist má næsti keppinautur ekki vera með meira en 15 prósentustigum undir Telia
- Föst fjarskiptanet a.m.k. tveggja keppinauta Telia, hvors um sig, skulu ná til a.m.k. 50% heimila í viðkomandi sveitarfélagi<sup>89</sup>

<sup>85</sup> Sjá PL/2012/1394.

<sup>86</sup> Sjá PL/2014/1632. Undir samkeppnismarkað heyrðu 76 sveitarfélög (24% af íbúum). Viðmiðin voru: 1) OPL ekki með meira en 40% markaðshlutdeild, 2) A.m.k. 3 fjarskiptafyrirtæki sem veittu breiðbandsþjónustu í smásölu, 3) A.m.k. 65% íbúa hefðu aðgang innviðum **a.m.k. 3 fjarskiptafyrirtækja** (þ.m.t. LLU) og 4) ekki meira en 10% heimila hefðu ekki aðgang að interneti. Þessi samkeppnissvæði áttu það sammerkt að þar var öflug samkeppni frá kapalrekendum. Framkvæmdastjórnin hleypti umræddri markaðsgreiningu í gegn en skoraði í UKE að rökstyðja betur í endanlegri ákvörðun að aðilar sem leigðu heimtaugar (LLU aðilar) veittu OPL og kapalrekendum raunverulega samkeppni á smásölumarkaði.

<sup>87</sup> Sjá LT/2019/2183 og 2184.

<sup>88</sup> Sjá LT/2015/1821 og LT/2016/1839. Þá gerði framkvæmdastjórn ESB athugasemdir við að RRT hefði ekki gert ítarlegri landfræðilega greiningu á samkeppnisaðstæðum en raun bar vitni, en beitti þó ekki neitunarvaldi.

<sup>89</sup> Í álit framkvæmdastjórnar ESB, þar sem fjallað er um viðmið þetta segir: „According to RRT, the network deployment of the alternative operators shall be at least two times higher than the minimum permitted market share for the strongest alternative operator (25%) so that the operator is able to effectively compete and to connect new end-users without incurring significant costs.”

- A.m.k. 70% heimila í sveitarfélagi skulu eiga kost á aðgangi að netum þriggja aðila<sup>90</sup>
- Ekki fleiri en 40% heimila í sveitarfélagi séu þjónustuð af keppinautum Telia sem hafa aðgang að rörum- og lagnaleiðum (e. ducts) Telia.

102. Niðurstaðan var sú að ekkert hinna 60 sveitarfélaga í Litháen uppfyllti öll þessi viðmið á markaði 3a. Því skilgreindi stofnunin hinn landfræðilega markað sem landið allt.

103. Sömu viðmið voru lögð til grundvallar á markaði 3b að undanskildu því fjórða (rör og lagnaleiðir Telia). Þar var niðurstaðan sú að tvö sveitarfélög uppfylltu skilyrðin (4,2% íbúa landsins) og því aðgreindi stofnunin landfræðilega markaði þannig að þeir urðu tveir. Á svæði 1 (ekki samkeppni) var Telia með 58% markaðshlutdeild, næsti aðili með 22% og fjölmargir aðrir aðilar með 7% markaðshlutdeild eða minni á umræddum markaði. Telia hafði 51% markaðshlutdeild á þessu svæði á smásölumarkaði fyrir internetaðgang. Á svæði 2 (samkeppni) var markaðshlutdeild Telia í heildsölu 38% á meðan keppinautarnir voru með svipaða hlutdeild. Taldi RRT að á þessu svæði gæti Telia ekki haft áhrif á tengda smásölumarkaði, ef kvaðir væru ekki fyrir hendi, með því einu að ráða skilmálum fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur í heildsölu. Þá kom fram að þó svo að aðgangshindranir á þessu svæði væru miklar, þá væru a.m.k. tveir keppinautar Telia til staðar við veitingu slíks heildsöluaðgangs. Taldi RRT því að virk samkeppni ríkti á svæði 2 og útnefndi engan aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á því svæði og felldi niður kvaðir á Telia.

104. Framkvæmdastjórn ESB gagnrýndi RRT fyrir að beita of ströngum viðmiðum. Sagði hún að samanlögð beiting hinna þriggja viðmiða (þ.e. markaðshlutdeild í smásölu, útbreiðsla neta og valkostir neytenda við val á smásöluþyrirtæki) leiddi til þeirrar niðurstöðu að aðeins tvö af sextíu sveitarfélögum á markaði 3b uppfylltu viðmiðin.<sup>91</sup> Að mati framkvæmdastjórnarinnar takmarkaði hin þrönga nálgun RRT möguleika á frekari afregluvæðingu (e. deregulation) sem átt gæti sér stað í fleiri sveitarfélögum ef viðmiðin væru ekki svo ströng sem raun bæri vitni, sérstaklega þegar horft væri til þess að RRT héldi því fram að það væri innviðasamkeppni í Litháen.

<sup>90</sup> Um þetta viðmið segir: „According to RRT’s response to the third RFI, the third criterion is established so that the relevant operator has the potential to expand and to compete for end-users, and the end-user is in a position to choose among several operators for the provision of retail services.”

<sup>91</sup> Í álitni framkvæmdastjórnar ESB kemur fram: „The Commission welcomes RRT’s granular approach in the analysis of the geographical dimension of the wholesale local and central access markets. The Commission notes that RRT bases such analyses on the cumulative fulfilment per municipality of a set of three criteria (**retail market shares, network coverage and end-user’s choice of retail providers**) identical for market 3a and 3b, and an additional criterion applicable for market 3a only that assesses the dependency of alternative operators on the incumbent’s ducts. The Commission notes however, that RRT’s approach towards the geographic market definition appears too restrictive. The Commission considers that given the requirement in the first criterion of having at least three operators providing retail services in a given municipality, the reminder criteria as a whole could become laxer, while still ensuring a competitive environment in the area assessed. The Commission in particular notes that while a parameter **taking into account the aggregate coverage of the two alternative networks appears to be appropriate** in order to safeguard a certain level of coverage, in cases where the two alternative networks would overlap, the coverage criterion that requires that at least 70% of the residences in a given municipality are served by a minimum of three operators appears to be overly conservative. This is particularly the case when compared to the criteria of delineating geographic markets between non-competitive and competitive areas used by other NRAs in comparable situations, particularly having in mind the vibrant infrastructure competition in significant parts of those countries – **a circumstance which seems broadly comparable to Lithuanian**, for example PT/2016/1888-1889, ES/2015/1818-1820 and IT/2019/2181-2182.” (leturbreyting PFS).



105. Varðandi fjórða viðmiðið á markaði 3a (rör og lagnaleiðir) fannst framkvæmdastjórn ESB það fremur eiga heima í markaðsgreiningu á markaði fyrir raunlæga innviði (e. physical infrastructure), sem væri markaður sem væri aðliggjandi (e. upstream) markaður gagnvart markaði 3a, þ.e. ofar í virðiskeðjunni. Að mati framkvæmda-stjórnarinnar leiddi þetta viðmið til of strangrar nálgunar við landfræðilega skilgreiningu á markaði 3a. Annar valkostur fyrir RRT hefði verið að horfa fremur til mismunandi landfræðilegra kvaða í stað þess að nota svo stíft viðmið við landfræðilega aðgreiningu markaðarins.

106. Þá fannst framkvæmdastjórn ESB að hin landfræðilega nálgun RRT horfði ekki nægilega til framtíðar, m.a. að því er varðaði fyrirhugaða útbreiðslu neta. Þá væri enginn endurskoðunarferill innifalinn í greiningunni, sem hefði gert RRT kleift að afnema kvaðir í sveitarfélögum sem kynnu að falla undir viðmiðin eftir að endanleg ákvörðun yrði tekin, án þess að þurfa að framkvæma heildstæða markaðsgreiningu að nýju.<sup>92</sup>

107. Þann 19. júlí 2019, eða fjórum dögum eftir að framangreint álit framkvæmdastjórnar ESB lá fyrir, tók RRT endanlega ákvörðun varðandi markaðsgreiningar á viðkomandi mörkuðum. RRT breytti ekki viðmiðum eða annarri nálgun sinni varðandi landfræðilega greiningu umræddra markaða.

### 1.2.21 Holland

108. Í máli Hollands frá 2018-2019 samþykkti framkvæmdastjórn ESB drög hollensku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (ACM) að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og M3b, þar sem annar aðili en fyrrum einkaréttarhafinn var útnefndur sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum þessum mörkuðum (VodafoneZiggo).<sup>93</sup> KPN starfrækir landsdekkandi kopar- og ljósleiðaranet á meðan VodafoneZiggo starfrækir kapalkerfi sem er einnig nánast landsdekkandi. Um var að ræða sameiginleg markaðsyfirráð (e. joint dominance) með fyrrum einkaréttarhafanum (KPN).

109. Ekki var um landfræðilegar ráðstafanir að ræða í þessu máli og var landfræðilegi markaðurinn því ákvarðaður sem landið allt. Smásölumarkaðurinn var skilgreindur sem breiðbandsþjónusta, að viðbættum talsíma í fastaneti og sjónvarpsþjónustu sem vöndlað er með slíkri breiðbandsþjónustu, um kopar-, ljósleiðara- og kapalkerfi. Hvorki KPN né VodafoneZiggo voru talin vera með umtalsverðan markaðsstyrk eitt og sér (e. single dominance), en þau voru bæði með um 40-45% af smásölumarkaðshlutdeildinni. ACM komst að þeirri niðurstöðu að án heildsöluþvæða á viðkomandi markaði væri hætta á sameiginlegum

---

<sup>92</sup> Fram kemur í máli framkvæmdastjórnarinnar á bls. 12-13: „Against this background, the Commission urges RRT to adopt in its final measure a **more flexible approach towards the definition of geographic markets and review the fulfilment of the criteria on regular (annual) basis**. The Commission also encourages RRT to consider further adaptation of the chosen criteria and revise the necessity of keeping all the criteria that were chosen, in particular as regards the coverage criteria and the ducts accessibility criteria and adjust its findings as regards the scope of the defined geographic markets. Moreover, the Commission invites RRT to consider, at the occasion of the next market review, whether it is necessary to define a separate physical infrastructure market and **whether it is necessary to further adapt the criteria for geographic market delineation of wholesale local and central access provided at fixed location, with a view to adjust the reach of the competitive area to the relevant market developments.**”

<sup>93</sup> Sjá NL/2018/2099 og NL/2018/2100. Markaðir 3a og 3b voru raunar skilgreindir sem sami markaðurinn í markaðsgreiningu þessari. Framkvæmdastjórnin vísaði til þess að tilmæli um viðkomandi markaði frá 2014 gerðu ráð fyrir að unnt væri að fara slíka leið. Samþykkti framkvæmdastjórnin þetta fyrirkomulag ACM við skilgreiningu þjónustumarkaðarins, en skoraði á ACM að rökstyðja frekar staðgöngumatið milli umræddra markaða. Þess má geta að staðan í Hollandi er sú að sýndaraðgangur (e. virtual access, t.d. VULA) er mikið nýttur í stað raunlægs aðgangs (e. physical access).

markaðsyfírráðum félaganna á smásöllumarkaði. M.a. var talin hætta á því að KPN myndi hætta að bjóða aðgang að kopar- og ljósleiðarneti sínu ef kvöðum yrði aflétt, eða veita hann aðeins á óhagstæðum kjörum og ekki væri líklegt að VodafoneZiggo myndi fara að bjóða heildsöluaðgang af sjálfsdáðum.

110. Þann 17. mars 2020 ógilti æðsti stjórnarsýsludómstóll Hollands ofangreinda ákvörðun, en ágreiningurinn laut að hinum sameiginlegu markaðsyfírráðum KPN og VodafoneZiggo. Taldi dómstóllinn að ACM hefði ekki náð að rökstyðja eða réttlæta útnefningu umræddra aðila með sameiginleg markaðsyfírráð. Dómstóllinn gaf hins vegar ekki leiðbeiningar um hvernig ACM hefði átt að framkvæma greiningu sína. Úrlausnin er endanleg og ekki liggur fyrir hvernig ACM muni bregðast við henni. ACM hafði byggt niðurstöðu sína á þeim viðmiðum sem fram hafa komið í dómafordæmum í evrópskum samkeppnisrétti, sem eru þau að félög í slíkri tvíkeppnisstöðu hafi hvata og getu til samstilltra aðgerða og tækifæri til að viðhalda þeim.

### 1.2.22 Svíþjóð

111. Í nýlegu máli Svíþjóðar frá 2019-2020 gerði framkvæmdastjórn ESB alvarlegar athugasemdir (e. serious doubts) við markaðsgreiningardrög sænsku fjarskiptaeftirlitsstofnunarinnar (PTS) á markaði 3a að því er landfræðilega greiningu á markaði fyrir ljósleiðara varðaði.<sup>94</sup> PTS þarf því að framkvæma nýja landfræðilega greiningu á umræddum markaði og senda framkvæmdastjórninni drög að nýrri markaðsgreiningu að því loknu. Á meðan gildir eldri markaðsgreining stofnunarinnar frá 2015 á umræddum markaði.

112. Engar athugasemdir voru hins vegar gerðar við drög PTS að greiningu á markaði 3b<sup>95</sup> en eins og í fyrri greiningu PTS á þeim markaði frá árinu 2015<sup>96</sup> kvað stofnunin á um að landfræðilegi markaðurinn væri landið allt en að enginn aðili væri með umtalsverðan markaðsstyrk og því ríkti virk samkeppni á þeim markaði í Svíþjóð.

113. Sögulega séð hafa sveitarfélög spilað stórt hlutverk við útbreiðslu ljósleiðaraneta í Svíþjóð. Þar eru starfrækt um 180 staðbundin net í eigu sveitarfélaga (af 290 sveitarfélögum). Útbreiðsla ljósleiðaranets hins markaðsráðandi aðila þar í landi (Telia) og markaðshlutdeild félagsins er mjög misjöfn milli svæða. Í Svíþjóð eru almennt ekki lögð tvö samhliða ljósleiðaranet.

114. Í fyrri greiningu PTS á markaði 3a frá árinu 2015<sup>97</sup> komst stofnunin að þeirri niðurstöðu að landfræðilegi markaðurinn skyldi vera landið allt, þrátt fyrir að stofnunin hefði greint mismikinn samkeppnisþrýsting eftir svæðum. Að mati PTS hefði sá munur þó ekki verið nægilega mikill og stöðugur til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði eða mismunandi kvaðir eftir svæðum. Telia var útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum markaði. Framkvæmdastjórn ESB gerði ekki athugasemdir við ofangreinda niðurstöðu PTS, en hvatti stofnunina til að fylgjast grannt með þróun samkeppninnar á markaðnum út frá öllum hliðum á líftíma greiningarinnar og safna ítarlegum upplýsingum,

---

<sup>94</sup> Sjá SE/2019/2216 (ljósleiðari) og 2217 (kopar), dags. 6. desember 2019. Þann 7. febrúar 2020 beitti framkvæmdastjórn ESB neitunarvaldi sínu gagnvart umræddum markaðsgreiningardrögum, þar sem PTS ákvað að draga þau ekki til baka í kjölfar hinna alvarlegu athugasemda framkvæmdastjórnarinnar.

<sup>95</sup> Sjá SE/2019/2218.

<sup>96</sup> Sjá SE/2015/1688.

<sup>97</sup> Sjá SE/2015/1687.

m.a. eftir landsvæðum. Slíkt gæti gert PTS kleift að leggja mat á þá þætti sem stuðlað gætu að virkri samkeppni á tilteknum landssvæðum.<sup>98</sup>

115. Við greiningu á smásölumarkaðnum fyrir breiðbandstengingar komst PTS að þeirri niðurstöðu í ofangreindum markaðsgreiningardrögum frá 2019 að neytendur litu ekki lengur svo á að staðganga væri á milli ljósleiðara- og kopartenginga þar í landi. Ljósleiðaratengingar væru miðdepill (e. focal point) greiningarinnar. Í Svíþjóð hefði hlutdeild kopartenginga minnkað mjög hratt síðustu árin og væri með því minnsta sem þekktist í Evrópu (16%).<sup>99</sup> Hlutdeild ljósleiðara væri langhæst (67%) en einnig væri þó nokkuð um tengingar um kapalkerfi (17%). Í október 2018 hefði FTTH/FTTB ljósleiðaratengingar verið aðgengilegar 77% heimilum í Svíþjóð og gerði PTS ráð fyrir að það hlutfall næði 90% á árinu 2020. Á árinu 2015 hefðu koparheimtaugar verið aðgengilegar 99% sænskra heimila en sú tala hefði verið komin niður í 88% á árinu 2018, þar sem Telia hefði smám saman verið að taka hluta koparnetsins í dreifbýli úr notkun (e. decommissioning). VDSL hefði aðeins verið aðgengileg 22% sænskra heimila og væri því meginþorri kopartenginga í Svíþjóð aðeins ADSL. Kapalkerfi væru svo aðgengileg 37% sænskra heimila, fyrst og fremst í þéttbýli.

116. PTS taldi því að staðgöngukeðjan (e. chain of substitution) væri brostin á milli kopartenginga annars vegar og ljósleiðaratenginga og tenginga um kapalkerfi hins vegar, þar sem kopartengingar eru almennt dýrari og afkastaminni en tengingar um hin kerfin. Það væri því ekki staðganga á smásölumarkaði á milli umræddra tenginga og því væru þetta aðskildir markaðir, þ.e. annars vegar fyrir kopartengingar og hins vegar fyrir tengingar um ljósleiðara- og kapalkerfi. Þá taldi PTS að ekki væri staðganga á milli tenginga til fjölbýlishúsa (e. Multiple Dwelling Units - MDU) og sérþýlishúsa (e. Single Dwelling Units - SDU) og væri því um aðskilda markaði að ræða á smásölustigi á markaði fyrir breiðbandstengingar um ljósleiðara og kapalkerfi. Ástæðan væri magnafsláttur til fjölbýlishúsa. Breiðbandsþjónusta um farnet eða föst þráðlaus aðgangsnet væri auk þess ekki talin tilheyrja umræddum smásölumarkaði. Smásölumarkaðurinn í Svíþjóð væri því þrískiptur:

1. Breiðbandsþjónusta um ljósleiðara og kapalkerfi til fjölbýlishúsa (Telia með rúmlega 20% markaðshlutdeild – þriðji stærstur)
2. Breiðbandsþjónusta um ljósleiðara og kapalkerfi til sérþýlishúsa (Telia með 35% markaðshlutdeild)
3. Breiðbandsþjónusta um koparnet (Telia með 75% markaðshlutdeild)

117. Þá var það niðurstaða PTS að enginn ofangreindra smásölumarkaða bæri vott um að til staðar væri mismunandi samkeppnisþrýstingur eftir svæðum sem kallaði á aðgreinda

---

<sup>98</sup> Í máli framkvæmdastjórnar ESB á bls. 3 segir: „*The Commission invited PTS, as it monitored the market during the following review period, to take into consideration the dynamics of competition at a detailed level in all market segments and to gather data per geographic area on a granular scale. In the view of the Commission, this would enable PTS to consider the effect of competition safeguards imposed on market 3a to guarantee competition in a specific geographic area or market segment in the light of the more locally varied competitive constraint from other next generation access infrastructures.*” (leturbreyting PFS)

<sup>99</sup> Í Svíþjóð er breiðbandsþjónusta um kopar almennt 2, 8, 24, 30 og 60 Mbit/s og aðeins 20% af koparáskriftum veita meiri hraða en 30 Mbit/s. Þetta er á sama tíma og sænski breiðbandsmarkaðurinn einkennist af eftirspurn eftir meiri hraða, þ.e. yfir 100 Mbit/s. PTS taldi að aðeins kopartengingar yfir 30 Mbit/s gætu mögulega sett samkeppnisþrýsting á tengingar um ljósleiðara og kapalkerfi, en slíkar kopartengingar væru aðeins 7% af markaðnum fyrir breiðbandstengingar yfir 30 Mbit/s.

landfræðilega markaði og því skyldi landfræðilegur markaður vera landið allt á þeim öllum á smásölustiginu.

118. PTS komst ennfremur að þeirri niðurstöðu að umræddur heildsölumarkaður (markaður 3a) væri tvískiptur, þ.e. annars vegar heildsölumarkaður fyrir ljósleiðartengingar (FTTH/FTTB) og hins vegar heildsölumarkaður fyrir tengingar um koparnet.<sup>100</sup> Kapalkerfi teldust ekki með á heildsölustiginu, þar sem heildsöluaðgangur að slíkum kerfum væri ekki framkvæmanlegur. Á heildsölustigi tilheyrðu tengingar til fjölbýlishúsa og sérþýlishúsa um ljósleiðara hins vegar sama markaði, ólíkt framangreindum smásölmörkuðum, þar sem ekki væri unnt að greina verðmun á heildsölustigi vegna tenginga til slíkra húsa.

119. PTS greindi samkeppnisaðstæður niður á sveitarfélög, en þau eru 290 þar í landi. Lagði PTS mat á það hvort samkeppnisskilyrði væru mismunandi innan Svíþjóðar. Í kringum aldamótin hefðu mörg sveitarfélög í Svíþjóð ákveðið að fjárfesta í ljósleiðaranetum, m.a. vegna landshlutastyrkja sem hefðu boðist af hálfu sænskra stjórnvalda. Í Svíþjóð væru eins og áður segir um 180 sveitarfélög þar sem staðbundin ljósleiðaranet í eignum sveitarfélaga væru starfrækt. Yfir 80% þeirra væru starfrækt sem hrein heildsölunet (e. wholesale-only networks), þ.e. veittu ekki smásöluþjónustu<sup>101</sup>, og hefðu jafnvel aðgang að opinberum sjóðum til viðbótar heildsölutækjum sínum. Ekkert þeirra veitti aðgang á markaði 3a til sérþýlishúsa (SDU) heldur aðeins aðgang á markaði 3b (bitastraumur).

120. Sökum þessa væri sænski ljósleiðaramarkaðurinn sundurleitur, þar sem margir ljósleiðararekendur störfuðu. Telia starfrækti stærsta ljósleiðaranetið (P2P tilhögun), sem næði að hluta eða öllu leyti til allra sveitarfélaga í Svíþjóð, en útbreiðsla og markaðshlutdeild Telia væri mjög misjöfn eftir sveitarfélögum. Það væri nánast óþekkt í Svíþjóð að samhliða ljósleiðaranet væru lögð (fyrir utan ca. 10% fjölbýlishúsa). Þar sem Telia væri ekki með eigin FTTH/FTTB ljósleiðaranet veitti félagið smásöluþjónustu með því að fá aðgang á markaði 3b að umræddum staðbundnum netum í dreifipunktum (e. Optical Distribution Frame – ODF) eða sæi um að reka virka búnaðinn á umræddum ljósleiðaranetum.<sup>102</sup>

121. Í 139 sveitarfélögum væri til staðar ljósleiðararekandi með yfir 80% markaðshlutdeild, þar af Telia í 60 sveitarfélögum og staðbundin net í 77 sveitarfélögum. Í 151 sveitarfélagi væri enginn aðili með yfir 80% markaðshlutdeild og þar væri því jafnari skipting markaðshlutdeildar á milli Telia og staðbundinna neta.

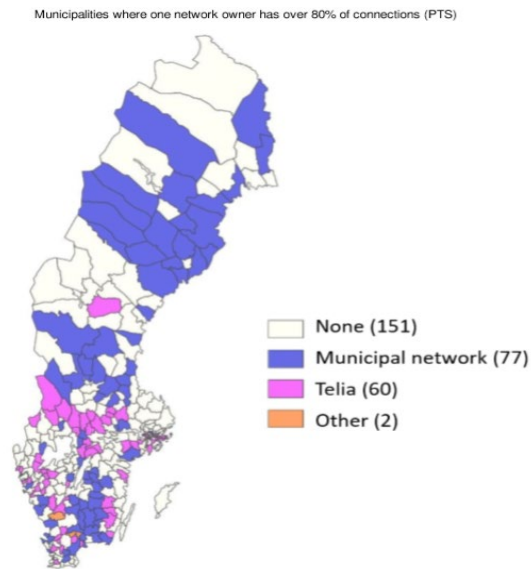
---

<sup>100</sup> Svíþjóð er fyrsta landið í Evrópu hefur haft áform um slíka niðurstöðu, þ.e. að ekki sé lengur staðganga á milli kopars á ljós á markaði 3a.

<sup>101</sup> Minna en 20% slíkra staðbundinna neta veita því einnig þjónustu á smásölustiginu.

<sup>102</sup> Í frétt Cullen um þetta mál frá 16. desember 2019, kemur fram á bls. 4: „*Municipally-owned local fibre operators must set cost-oriented wholesale prices according to national law. In SDU areas, Telia is the only operator offering wholesale local access to fibre, while municipally owned operators only offer wholesale central bitstream access products.*”

### Mynd 3 Útbreiðsla neta eftir sveitarfélögum í Svíþjóð



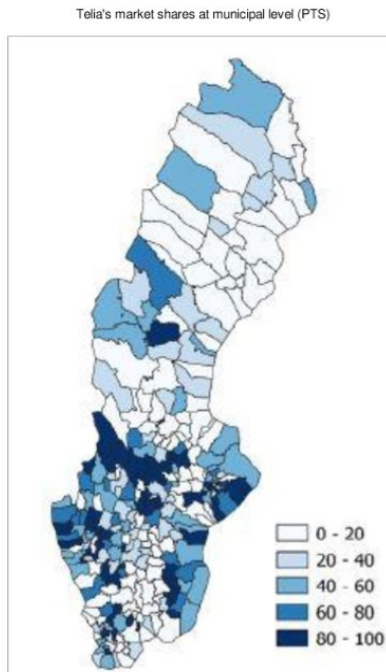
Heimild: Greining PTS á viðkomandi markaði SE/2019/2216 (ljósleiðari) og 2217 (kopar)

122. Við greiningu á mögulegum mismunandi samkeppnisaðstæðum milli svæða skoðaði PTS m.a. mismunandi verðlagningu Telia eftir svæðum. Síðan verðkvöð hefði verið sett á ljósleiðara Telia á árinu 2010 til ársloka 2016, hefði félaginu verið heimilt að viðhafa mismunandi heildsöluverð á markaði 3a eftir svæðum að því gefnu að munur væri á kostnaði við útbreiðslu. Í árslok 2016 hefði verðkvöð á ljósleiðara verið felld niður á Telia og í stað hennar hefði verið lögð á félagið EoI jafnræðiskvöð og efnahagslegt hermihæfnipróf (e. ERT). Í dag byði Telia þrjú verðflokka fyrir FTTB heildsölu til fjölbýlishúsa (MDU). PTS taldi að sá verðmunur endurspegladi fremur þéttleika byggðar og mismunandi kostnað við útbreiðslu en mismunandi samkeppnisstig eftir svæðum. FTTH heildsöluverð Telia væri það sama hvar sem væri í Svíþjóð. Þá hefði PTS ekki fengið séð að verðlagning staðbundnu netanna færi eftir samkeppnisstigi heldur.

123. Að ofangreindu virtu komst PTS að þeirri niðurstöðu að hinn landfræðilegi markaður á markaði 3a fyrir ljósleiðara væri landið allt, þar sem mismunur í samkeppnisaðstæðum milli svæða væri ekki nægilega mikill til að réttlæta landfræðilega aðgreiningu markaða. PTS komst að sömu niðurstöðu varðandi markað 3a fyrir kopar, en framkvæmdastjórn ESB gerði ekki athugasemdir við þá niðurstöðu.

124. Þá komst PTS að þeirri niðurstöðu að Telia væri með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a fyrir ljósleiðara, með 37% markaðshlutdeild miðað við heildsöluþengingar á landsvísu, þó markaðshlutdeildin væri mjög breytileg milli svæða. Næst stærsti aðilinn á landsvísu væri með miklu minni markaðshlutdeild. Ennfremur var það mat PTS að markaðshlutdeildin myndi verða stöðug á næstu árum þar sem búist væri við því að fjárfestingar í ljósleiðaratengingum myndu minnka.

#### Mynd 4 Markaðshlutdeild Telia eftir sveitarfélögum í Svíþjóð



Heimild: Greining PTS á viðkomandi markaði SE/2019/2216 (ljósleiðari) og 2217 (kopar)

125. Að lokum komst PTS að þeirri niðurstöðu að Telia væri einnig með umtalsverðan markaðsstyrk á markaði 3a fyrir kopar þrátt fyrir að sá markaður færi ört minnkandi.<sup>103</sup> Markaðshlutdeild Telia miðað við heildsölutengingar um kopar á landsvísu væri nálægt 100% og 75% á smásölumarkaði fyrir slíkar tengingar.

126. Eins og áður segir gerði framkvæmdastjórn ESB verulegar athugasemdir (e. serious doubts) við að heildsölumarkaður fyrir markað 3a í ljósleiðara gæti verið landið allt, þegar horft væri til gífurlegs munar á markaðshlutdeild Telia milli sveitarfélaga, mismunandi útbreiðslu ljósleiðaranets Telia milli sveitarfélaga og þeirrar staðreyndar að staðbundnu netin byðu almennt aðeins miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur í heildsölu (markaður 3b) en ekki staðaraðgang með fasttengingu í heildsölu (markaður 3a – þ.m.t. svartur ljósleiðari).

127. Þegar horft væri til landsins í heild virtust samkeppnisaðstæður vera mjög misjafnar en staðan væri önnur þegar horft væri til einstakra sveitarfélaga eða mengi sveitarfélaga þar sem svipaðar samkeppnisaðstæður væru fyrir hendi. Í mörgum tilfellum virtust samkeppnisaðstæður innan sveitarfélaga eða mengis sveitarfélaga vera nægilega einsleitar og oft klárlega aðgreinanlegar frá öðrum svæðum. Þar að auki virtust sveitarfélögin vera heppilegar einingar fyrir landfræðilega afmörkun að því er stærð varðaði, geta endurspeglad útbreiðslu ljósleiðaraneta allra aðila og bjóða upp á skýr og stöðug mörk til framtíðar. Þá minnti framkvæmdastjórnin á að svæði þar sem samkeppnisaðstæður væru ólíkar ættu ekki að mynda sama landfræðilega markaðinn.

128. Lýsti framkvæmdastjórnin áhyggjum sínum yfir því að ófullnægjandi landfræðileg greining gæti leitt til rangrar eða of víðtækrar útnefningar á aðila með umtalsverðan

<sup>103</sup> PTS telur að koparmarkaðurinn verði úr sögunni á árinu 2025.

markaðsstyrk. Því ætti PTS að endurmeta getu Telia til að hagnýta sér umtalsverðan markaðsstyrk í ljósi rétttrar skilgreiningar á landfræðilegum markaði. Markaðshlutdeild Telia á landsvísu væri 37%, sem gæfi til kynna að samkeppnin væri nokkur á umræddum markaði. Gögn málsins sýndu að markaðshlutdeild Telia sveiflaðist eftir sveitarfélögum frá því að vera mjög mikil í að vera mjög lítil. Meðaltalið endurspeglar því ekki styrk keppinauta Telia í hinum ýmsu sveitarfélögum.

129. Þá kom fram í máli framkvæmdastjórnarinnar að þó svo að PTS hefði fært fram einhver gögn því til stuðnings að Telia hegðaði sér með sambærilegum hætti í öllum sveitarfélögum, t.d. að ekki væri samband á milli mismunandi verðlagningar og samkeppnisstöðu, tæki greiningin ekki nægilega mikið mið af raunverulegum mörkum ljósleiðaranets Telia. Sögulega séð hefði útbreiðsla koparneta fyrrum einokunaraðila í Evrópu verið landið allt. Þetta virtist ekki vera staðan í Svíþjóð á heildsölumarkaði fyrir staðaraðgang með fasttengingu (markaður 3a) um ljósleiðara. Ólíkt aðgangi að koparneti Telia á landsvísu, gætu aðgangsbeiðendur með aðgangi að ljósleiðaraneti Telia ekki náð til nema 37% heimila ef áform PTS gengju eftir.

130. Það var því niðurstaða framkvæmdastjórnar ESB að þörf væri á ítarlegri landfræðilegri greiningu umrædds markaðar, til að endurspegla betur samkeppnisaðstæður í hinum ýmsu sveitarfélögum svo unnt væri að leggja fullnægjandi mat á það hvort umtalsverður markaðsstyrkur væri fyrir hendi, eftir atvikum í tilteknum sveitarfélögum eða mengi þeirra, sem og til að gæta meðalhófs við álagningu kvaða.

131. Í álitum BEREC, dags. 10. janúar 2020, er tekið að hluta til undir athugasemdir framkvæmdastjórnar ESB. Það var álit BEREC, byggt á fyrirliggjandi gögnum, að röksemdir PTS fyrir þeirri niðurstöðu að ákvarða landfræðilega markaðinn sem landið allt væru ekki sannfærandi, né væri greiningin fullnægjandi til að unnt væri að átta sig fyllilega á samkeppnisaðstæðum á hinum ýmsu svæðum. Var BEREC sammála framkvæmdastjórninni um að þörf væri á ítarlegri landfræðilegri greiningu og að PTS gæti fylgt betur hinni sameiginlegu afstöðu BEREC um landfræðilegar greiningar frá 2014. Hins vegar vildi BEREC ekki fullyrða að ítarlegri greining myndi endilega leiða til þess að afmarka bæri hinn landfræðilega markað í minni einingar en landið allt, eins og framkvæmdastjórnin hefði sterklega gefið í skyn í hinum alvarlegu athugasemdum sínum.

132. Taldi BEREC að ítarleg greining á öllum svæðum gæti verið erfið í framkvæmd fyrir fjarskiptayfirvöld og gæti leitt til ofgreiningar (e. microanalysis), þ.m.t. fyrir PTS þar sem 290 sveitarfélög væru í Svíþjóð. Taldi BEREC augljóst að mjög takmörkuð bein samkeppni væri ríkjandi á milli aðila á umræddum markaði í Svíþjóð, enda væru samhliða ljósleiðaranet almennt ekki lögð þar í landi. PTS þyrfti að skerpa á þessu í greiningu sinni. Því taldi BEREC að ófullnægjandi vísbendingar hefðu verið færðar fram af hálfu PTS um að beinn samkeppnisprýstingur væri fyrir hendi og engar vísbendingar um að óbeinn samkeppnisprýstingur væri fyrir hendi til að unnt væri að álykta að landið allt væri einn landfræðilegur markaður. Ennfremur taldi BEREC það ekki fullnægjandi rök af hálfu PTS að verðlagning Telia væri sú sama um land allt án þess að leggja mat á önnur atriði. Að lokum taldi BEREC að þau rök PTS að Telia væri eina lóðrétt samþætta fjarskiptafyrirtækið sem veitti tengingar um ljósleiðara ætti fremur við um mat á umtalsverðum markaðsstyrk en um landfræðilega skilgreiningu markaða.

133. Eins og að framan greinir staðfesti framkvæmdastjórn ESB framangreindar alvarlegu athugasemdir sínar þann 7. febrúar 2020 og beitti neitunarvaldi sínu gagnvart umræddum markaðsgreiningardrögum PTS.<sup>104</sup>

134. Nánar tiltekið komst framkvæmdastjórnin að þeirri niðurstöðu að umrædd landfræðileg skilgreining PTS væri ekki í samræmi við meginreglur samkeppnisréttar og þannig ekki í samræmi við fjarskiptaregluverk ESB. Sú niðurstaða PTS að um einn landfræðilegan markað væri að ræða hefði ekki verið nægjanlega vel rökstudd. Samkeppnisaðstæður milli svæða væru misjafnar með tilliti til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu og mögulegrar samkeppni. Því þyrfti PTS að framkvæma ítarlegri rannsókn á hinum landfræðilega markaði. Meðal markaðshlutdeild Telia í Svíþjóð væri 37%. Ítarlegri skoðun hefði leitt í ljós að á bak við umrætt meðaltal stæði mjög há markaðshlutdeild á sumum svæðum og mjög lág á öðrum. Umrætt meðaltal endurspeglaði því ekki raunverulegan markaðsstyrk Telia á hinum mismunandi svæðum. Því þyrfti að endurmeta útnefningu á Telia sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk og álagðar kvaðir í ljósi rétttrar landfræðilegrar skilgreiningar, þar sem félagið hefði ekki sömu getu alls staðar til að misbeita mögulegum umtalsverðum markaðsstyrk, sérstaklega ekki á svæðum þar sem félagið væri varla til staðar á umræddum þjónustumarkaði.<sup>105</sup> Á sama hátt vanmætu drögin mögulegan markaðsstyrk annarra markaðsaðila á tilteknum svæðum.

135. Í rökstuðningi sínum tók framkvæmdastjórnin það m.a. fram að þau svæði, þar sem ólíkar samkeppnisaðstæður væru ríkjandi, gætu ekki myndað saman landfræðilegan markað. Þá væri vísað til þess að við landfræðilega greiningu skyldi umfang fjarskiptanets fyrrum einokunaraðilans í fjarskiptum tekið með í reikninginn og hvort hinn mögulegi markaðsráðandi aðili hegðaði sér eins á öllu starfssvæði sínu eða hvort hann stæði frammi fyrir verulega mismunandi samkeppnisaðstæðum þannig að starfsemi hans væri undir samkeppnisþrýstingi á tilteknum svæðum en ekki öðrum. Ennfremur þyrfti að leiða í ljós hvort önnur fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónusta fæli í sér raunverulegan valkost við fjarskiptanet eða fjarskiptaþjónustu hans.

136. Þar sem aðeins 37% ljósleiðaratenginga í Svíþjóð væru í eigu Telia, og félagið væri ekki til staðar á markaði 3a á mörgum svæðum þar í landi, myndi heildsöluaðgangur að ljósleiðarakerfi félagsins ekki veita aðgangsbeiðendum færi á að veita smásöluþjónustu um allt land. Í Svíþjóð einkenndist markaður 3a fyrir ljósleiðaratengingar af þeirri staðreynd að ljósleiðaranet væru almennt ekki lögð samhliða og langoftast væri því aðeins um eitt net að ræða á hverjum stað. Því hefðu aðgangsbeiðendur oftast ekki val um fjarskiptanet. Auk þess væri framkvæmdastjórnin ekki sammála PTS um að enginn verulegur verðmunur væri til staðar á milli Telia og tiltekinnna staðbundinna neta. Því virtist sem samkeppnisaðstæður væru ekki nægilega einsleitar um land allt til að réttlæta einn landfræðilegan markað.

---

<sup>104</sup> Sjá Commission Decision of 7.2.2020 pursuant to Article 7(5) of Directive 2002/21/EC (Withdrawal of notified draft measure) – Case SE/2029/2216: Wholesale local access to fibre networks provided at a fixed location in Sweden – C(2020) 619 final.

<sup>105</sup> Í undirmálgrein 15 á bls. 15 í ofangreindri ákvörðun framkvæmdastjórnarinnar segir: „*The SMP analysis has to assess the ability of the operator to behave independently of competitors and consumers. Relevant factors might be inter alia if there are constraints stemming from law or statutory requirements, or if competitive constraints from outside the geographic market would be strong enough to constrain the operators in adjacent geographic markets. In this respect, the municipalities might not be in a position to freely set their prices as they are required to obey to statutory obligations, which generally require to set prices no higher than costs. This might be a sufficient constraint, subject to a detailed analysis.*” (leturbreyting PFS)



137. Við skilgreiningu landfræðilegra markaða ætti að notast við sömu viðmið og við skilgreiningu þjónustumarkaða, þ.e. horfa til eftirspurnar- og framboðsstaðgöngu og mögulegrar samkeppni. Að mati framkvæmdastjórnarinnar virtust samkeppnisaðstæður, m.t.t. þessara þátta, ekki nægilega einsleitar milli svæða í Svíþjóð. Þar sem PTS skilgreindi sveitarfélög sem smæstu mögulegu landfræðilegu einingarnar, hefði stofnunin þurft að meta þessa þætti innan þeirra eininga. Á grundvelli þeirrar greiningar hefði PTS getað ákvarðað á hvaða svæðum sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu.

138. Varðandi eftirspurnarstaðgöngu þá væri ekkert ljósleiðaranet landsdekkandi og um 63% tenginga á landsvísu væri í eigu rekstraraðila staðbundinna neta, þ.e. annarra en Telia. Í mörgum sveitarfélögum væri aðeins einn heildsöluaðili sem veitt gæti aðgang á markaði 3a að ljósleiðaraneti. Í slíkum sveitarfélögum væri eftirspurnarhlið markaðarins ólík svæðum þar sem fleiri slíkir aðilar væru til staðar. PTS hefði ekki tekist að sýna fram á neina eftirspurnarstaðgöngu milli slíkra svæða.

139. Varðandi framboðsstaðgöngu væri aðeins lítill hluti neytenda sem gæti valið á milli þjónustu um meira en eitt ljósleiðaranet. Ekki væri því fyrir hendi framboðsstaðganga fyrir mikinn meirihluta neytenda.

140. Þá væri framkvæmdastjórnin sammála BEREC um að mjög lítil bein samkeppni væri á milli ljósleiðaraneta í Svíþjóð og að PTS hefði ekki fært fram fullnægjandi gögn sem sýndu fram á beinan samkeppnisþrýsting og engin gögn varðandi óbeinan samkeppnisþrýsting.

141. Varðandi mögulega samkeppni, væri útbreiðsla staðbundinna neta yfir í nærliggjandi sveitarfélög, þar sem hlutdeild Telia væri mikil, að mati framkvæmdastjórnarinnar mjög ólíkleg. Möguleikar Telia til útbreiðslu væru þó eitthvað meiri. Samhliða lagning ljósleiðara væri einnig að mati framkvæmdastjórnarinnar óvíða fjárhagslega raunhæf. Mikill meirihluti hinna staðbundnu neta (um 80%) störfuðu aðeins á heildsölustiginu. Þar veitti Telia smásöluþjónustu með því að kaupa aðgang af þeim á markaði 3b, enda byðu staðbundnu netin ekki upp á aðgang á markaði 3a (nema sums staðar í undantekningartilvikum í tilvikum fjölbýlishúsa, en aldrei í tilvikum einbýlishúsa).

142. Að mati framkvæmdastjórnarinnar væru því ríkjandi mismunandi samkeppnisaðstæður milli mismunandi svæða í Svíþjóð og ættu þau því almennt ekki að heyra undir sama landfræðilega markaðinn. PTS hefði ekki náð að sýna fram á það með fullnægjandi rökum hvers vegna öll sveitarfélög þar í landi ættu að heyra undir sama landfræðilega markaðinn undir þessum kringumstæðum.

### **1.2.23 Samantekt umfjöllunar um markaðsgreiningar í Evrópu m.t.t. landfræðilegrar skilgreiningar á mörkuðum**

143. Hér að framan hefur PFS fjallað um flest ef ekki öll mál er varða landfræðilega skilgreiningu á mörkuðum 3a og 3b innan Evrópu á síðustu árum sem hafa þýðingu hér. Þetta eru mál frá 21 ríki þar sem landfræðilegum ráðstöfunum í formi aðgreindra landfræðilegra markaða eða mismunandi kvaða eftir landssvæðum hefur ýmist verið beitt eða ekki.

144. Ljóst er að vægi landfræðilegra greininga hefur aukist verulega á undanförunum árum og að sífellt fleiri fjarskiptaeftirlitsstofnanir í Evrópu hafa beitt landfræðilegum ráðstöfunum á viðkomandi mörkuðum, einkum markaði 3b. Þessi þróun er fyrst og fremst afleiðing af auknum fjölda næstu kynslóðar neta í eigu keppinauta fyrrum einokunaraðila í fjarskiptum í viðkomandi ríkjum. Það er eðlilegt að landfræðilegum ráðstöfunum sé fyrst beitt hátt í

virðiskeðjunni, t.d. á markaði 3b, áður en þeim er beitt á lægra stigi, þ.e. á markaði 3a. Þar sem útbreiðsla slíkra neta fer fram stig af stigi innan viðkomandi ríkja, og þá fyrst á arðbærustu svæðunum, getur sú staða komið upp að samkeppni sé mismunandi eftir svæðum innan ríkjanna.

145. Eins og fram kemur í ofangreindum reifunum hefur landfræðilegri aðgreiningu aðeins verið beitt í fimm ríkjum á markaði 3a, þ.e. í Finnlandi, Bretlandi, Ungverjalandi, Ítalíu og Póllandi. Bretland er ekki lengur hluti af EES-svæðinu. Þetta hefur verið gert frá upphafi markaðsgreininga í þremur fyrstnefndu ríkjunum af sögulegum ástæðum, þar sem í þessum ríkjum eru til staðar fjarskiptanet sem ekki hafa náð út fyrir eigið starfssvæði. Þetta hefur aðeins breyst í Ungverjalandi þar sem þessi sögulegu mörk hafa breyst undanfarin ár. Mál Ítalíu og Póllands frá 2019, ásamt nýjustu markaðsgreiningu frá Ungverjalandi frá 2017, eru fyrstu og einu dæmin um landfræðilega aðgreiningu á markaði 3a sem stafar af mismunandi samkeppnisskilyrðum milli svæða vegna útbreiðslu slíkra fjarskiptaneta. Ekkert dæmi er um að tilvist færri en þriggja fjarskiptaneta (að neti fyrrum einkaréttarhafans meðtöldu) hafi verið talin nægjanleg til að réttlæta slíka landfræðilega aðgreiningu. Af hinum dæmunum um landfræðilega afmörkun á markaði 3b eru þó dæmi þar sem tvö net hafa verið talin fullnægjandi, að öðrum skilyrðum meðtöldum, t.d. í tilvikum Portúgal og Spánar.

146. Um nokkurt langt skeið beindi framkvæmdastjórn ESB þeim tilmælum til fjarskiptaeftirlitsstofnana að gjalda varhug við slíkri landfræðilegri afmörkun á markaði 3a, en í þremur nýlegum dæmum hefur hún talið að viðmiðin sem viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnanir hafa notað hefi verið of ströng og auk þess bent á að fyrsta raunhæfa skrefið gæti verið að kveða á um mismunandi kvaðir eftir svæðum. Í þessu sambandi mætti benda á mál Litháen, Póllands og Ítalíu frá 2019 og Svíþjóðar frá febrúar 2020.

147. Dæmin virðast sýna fram á að í seinni tíð séu stjórnsýsluleg mörk heppilegustu landfræðilegu einingarnar, sem sem sveitarfélög eða pósthúsnúmer, á kostnað símstöðvasvæða hins fyrrum einokunaraðila í fjarskiptum eins og áður var algengast.

148. Ennfremur eru algengustu viðmiðin fyrir vali á hugsanlegum samkeppnissvæðum tiltekin lágmarksútbreiðsla fjarskiptaneta keppnauta hins mögulega markaðsráðandi aðila annars vegar og hins vegar að smásöluhlutdeild hugsanlegs markaðsráðandi aðila hafi fallið undir tiltekið mark, almennt 40% eða 50%.