

Viðauki C



Fjaraskiptastofa

**Niðurstöður úr auka samráði PFS um afmarkaða þætti vegna
fyrirhugaðra breytinga á frumdrögum greiningar 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	Inngangur	4
2	Neytendakönnun.....	6
2.1	Umfjöllun PFS í auka samráðsskjalinu	6
2.2	Helstu niðurstöður neytendakönnunarinnar.....	7
2.3	Athugasemdir hagsmunaaðila við neytendakönnunina og afstaða PFS til þeirra	11
3	Möguleg staðgangar milli kopars og ljósleiðara.....	36
3.1	Umfjöllun PFS um staðgöngu í auka samráðsskjalinu.....	36
3.2	Athugasemdir hagsmunaaðila við staðgöngumat PFS og afstaða PFS til þeirra.....	36
4	Efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT) í stað kostnaðargreiningar á aðgangspjónustu um ljósleiðara-heimtaugar	55
4.1	Umfjöllun PFS um ERT í stað kostnaðargreiningar á ljósleiðara Mílu í auka samráðsskjalinu	55
4.1.1	Eftirlit með gjaldskrá samkvæmt frumdrögum PFS	55
4.1.2	Athugasemdir í samráði um frumdrög	55
4.1.3	Endurskoðun á áformum um kvaðir um eftirlit með gjaldskrá	58
4.1.4	Lagaheimildir og framkvæmd innan EES	58
4.1.5	Tilmæli um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnetum 20. september 2010	58
4.1.6	Tilmæli um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá 2013	59
4.1.7	BEREC leiðbeiningar um ERT próf.....	62
4.1.8	Framkvæmd í EES ríkjum.....	62
4.1.9	Endurmat á aðstæðum	63
4.1.10	Lýsing á fyrirhugaðri kvöð.....	65
4.2	Athugasemdir hagsmunaaðila við ERT próf í stað kostnaðar-greiningar á ljósleiðara Mílu og afstaða PFS til þeirra	67
5	Skilgreining á Ljóslínu Mílu	103
5.1	Umfjöllun um skilgreiningu á Ljóslínu Mílu í auka samráðsskjalinu	103
5.2	Athugasemdir hagsmunaaðila við skilgreiningu PFS á Ljóslínum Mílu og afstaða PFS til þeirra	104
6	Viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda	105
6.1	Umfjöllun um viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda í auka samráðsskjalinu	105
6.1.1	Almennt.....	105
6.1.2	Frummat PFS varðandi svæði þar sem vægari kvaðir skyldu gilda á mörkuðum 3a og 3b106	

6.1.3	Ný áform varðandi val á svæðum þar sem vægari kvaðir skulu gilda á mörkuðum 3a og 3b108	
6.1.4	Árleg uppfærsla lista yfir sveitarfélög sem falla undir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda.....	110
6.2	Athugasemdir hagsmunaaðila varðandi viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda og afstaða PFS til þeirra	110
7	Aðrar athugasemdir	125
7.1	Almennar athugasemdir í auka samráðinu	125
7.2	Afstaða PFS til almennra athugasemda sem bárust í auka samráðinu	125

1 Inngangur

1. Á tímabilinu 30. apríl til 10. júlí 2020 efndi Póst- og fjarskiptastofnun (PFS) til samráðs um frumdrög að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a (heildsölumarkaður fyrir staðaraðgang með fasttengingu) og 3b (heildsölumarkaður fyrir miðlægan aðgang með fasttengingu fyrir fjöldaframleiddar vörur). Athugasemdir bárust frá Mílu ehf. (Míla), Símanum hf. (Síminn), Sýn hf. (Vodafone), Nova hf. (Nova), Tengir hf. (Tengir), Gagnaveitu Reykjavíkur ehf. (GR), Samkeppniseftirlitinu (SE), Stykkishólmsbæ, Snæfellsbæ og Fjarðabyggð.

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

3. PFS hefur nú yfirfarið athugasemdir framangreindra aðila, rannsakað málið nánar og aflað ýmissa gagna er varpa frekara ljósi á samkeppnisaðstæður á umræddum mörkuðum. Gerð er grein fyrir afstöðu PFS við athugasemdum framangreindra hagsmunaaðila sem bárust við frumdrögin í viðauka B. Auk þess hefur PFS uppfært frumdrögin (viðauki A) með tilliti til þeirra breytinga sem PFS hefur gert í tengslum við framangreint samráð og auka samráð það sem PFS efndi til á tímabilinu 30. október til 27. nóvember 2020 og grein er gerð fyrir í skjali þessu.

4. Í ofangreindu auka samráði bárust athugasemdir frá Samkeppniseftirlitinu, Mílu, Símanum, Nova, GR og sameiginlega frá Hringiðunni, Snerpu og Tölvun.

5. Í framangreindu auka samráðsskjali lagði PFS til þrjár nánar tilgreindar breytingar á niðurstöðum frumdraganna. Nánar tiltekið áformaði PFS hverfa frá því að færa Ljóslinur á fyrirtækjamarkaði og til farsímasendastaða af núgildandi markaði 6 (lúkningarhluta leigulína, nú markaður 4) yfir á markað 3a, hverfa frá því að leggja á kvöð um kostnaðargreind verð á Mílu vegna ljósleiðara félagsins á viðkomandi mörkuðum og leggja þess í stað á kvöð á Mílu og Símann sem fælist í *ex ante* hermiprófi (e. Economic Replicability Test - ERT), og slaka nokkuð á viðmiðum þeim sem kveðið var á um varðandi það hvaða sveitarfélög tilheyrðu svæðum þar sem meiri samkeppni væri talin ríkja, þannig að þeim svæðum myndi fjölga umtalsvert þar sem vægari kvaðir myndu gilda. PFS kvaðst ennfremur áforma, á líftíma greiningarinnar, að framkvæma árlega rannsókn á því hvaða sveitarfélög féllu þar undir og uppfæra þann lista með sérstökum ákvörðunum.

6. Míla hélt því fram í athugasemdum sínum við frumdrögin að ekki ríkti lengur staðgangna milli kopartenginga og ljósleiðaratenginga á framangreindum mörkuðum. Fékk félagið m.a. ráðgjafafyrirtækið Analysys Mason (AM) til að gera greinargerð til að styðja mál sitt. Síminn tók að nokkru leyti undir málalítlúnað Mílu að þessu leyti og taldi PFS ekki hafa rannsakað þetta atriði nægilega vel. Vodafone, Nova, Tengir, GR og SE voru hins vegar sammála staðgöngumati PFS.

7. Til að rannsaka þennan þátt málsins betur fékk PFS markaðsrannsóknarfyrirtækið MMR (Market and Media Research) til að framkvæma neytendakönnun, sem ætlað var að varpa skýrara ljósi á upplifun neytenda hér á landi hvað þetta atriði varðaði, en slík könnun er ein leið sem fjarskiptaeftirlitsstofnanir geta farið til að leiða slíka staðgöngu í ljós. Í auka samráðsskjali því sem birt var til samráðs þann 30. október 2020 gafst hagaðilum færi á að tjá sig um niðurstöður umræddrar neytendakönnunar og þær ályktanir sem PFS dró af henni. Ennfremur veitti PFS framangreindum fjarskiptafyrirtækjum og SE færi á að tjá sig um framkomnar athugasemdir hverra annarra um þetta atriði. Þó veitti PFS Mílu ekki færi að tjá sig um athugasemdir Símans, né Símanum færi á að tjá sig um athugasemdir Mílu, þar sem PFS taldi að gæta þyrfti að aðskilnaði félaganna, m.a. að því er lögfræðipjónustu og hagsmunagæslu varðaði, í samræmi við sátt þá sem Símasamstæðan gerði við SE á árinu 2013 og endurskoðuð var á árinu 2015. Þá veitti PFS Vodafone, Nova og GR ekki færi á að tjá sig um athugasemdir hverra annarra, þar sem þau félög hefðu öll verið sammála um að staðganga væri fyrir hendi og ekki eðlilegt að stuðla að því að þau samræmdu athugasemdir sínar. Allir fengu tækifæri til að tjá sig um athugasemdir SE, þar sem ekki væri um markaðsaðila að ræða. Ennfremur fékk SE fá færi á að tjá sig um athugasemdir allra markaðsaðila.

8. Hér í köflum 2-6 hér að neðan mun PFS í upphafi gera grein fyrir þeirri umfjöllun sem fram kom undir sérhverjum efnislið í auka samráðsskjali því sem birt var til samráðs þann 30. október 2020, áður en gerð er grein fyrir einstökum athugasemdum hagsmunaaðila undir viðkomandi efnislið og afstaða PFS til þeirra birt. Það sama á við um kafla 7, þar sem PFS mun svara athugasemdum markaðsaðila sem bárust, en tengjast ekki beint tilteknum efnisliðum í auka samráðsskjalinu.

2 Neytendakönnun

2.1 Umfjöllun PFS í auka samráðsskjalinu

9. Fram kom að í kjölfar alvarlegra og ítarlegra athugasemda Mílu og Símans í tengslum við framangreint samráð um frumdrög að markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b, hefði PFS ákveðið að fá MMR til að framkvæma fyrir sig neytendakönnun, þar sem þess hefði verið freistað að leiða í ljós upplifun neytenda hér á landi varðandi undirliggjandi fjarskiptanet, þ.e. kopar og ljósleiðara. Neytendur hefðu því m.a. verið spurðir hvaða internetþjónustu heimilið keypti og um hvers kyns fjarskiptatengingu þjónustan væri fengin. Þá hefði verið spurt hvaða þættir réðu mestu ef internetþjónusta væri valin í dag og þau heimili sem nýlega hefðu skipt um þjónustuveitanda spurð hvaða þættir hefðu ráðið mestu þar um. Neytendakönnunin hefði verið framkvæmd í fyrri hluta október 2020, eftir að drög að spurningum höfðu farið í samráð til fjarskiptafyrirtækja. PFS barst niðurstaða MMR í hendur þann 20. október 2020.

10. Neytendakönnunina var að finna sem viðhengi við frétt á heimasíðu PFS þann 27. október 2020. Hagaðilum gafst kostur á að tjá sig um niðurstöður könnunarinnar og þær ályktanir sem PFS dró af henni. Ályktanir PFS er að finna í kafla 2.2 hér að neðan.

11. PFS taldi könnunina styðja það mat sem fram hefði komið í frumdrögum markaðsgreiningar á mörkuðum 3a og 3b að staðgangi væri á milli internetþjónustu yfir tengingar á koparneti og internetþjónustu sem veitt væri yfir ljósleiðaratengingar. Verð þjónustunnar væri sá þáttur sem réði mestu um val neytenda á internetþjónustuaðila, ef velja ætti þjónustuaðila í dag. Næst á eftir kæmu gæði þjónustu þjónustuaðilans og í þriðja sæti væri hraði. Þetta benti til þess að mismunandi möguleikar á hraða í kopar og ljósleiðaratengingum væri ekki mjög afgerandi þáttur þegar kæmi að vali neytenda.

12. Einnig hefði verið spurt hvort neytendur hefðu skipt um internetþjónustuaðila og þeir svarendur sem höfðu skipt um þjónustuaðila innan síðustu 12 mánaða voru þá spurðir um helstu ástæður þess að skiptin hefðu verið gerð. Þá nefndu svarendur verð, gæði þjónustu og pakka af meðfylgjandi þjónustu sem helstu ástæður skiptanna. Hraði tengingar hefði verið í fimmta sæti yfir ástæðu þess að nýlega hefði verið skipt um þjónustuaðila. Rímaði það vel við þá þætti sem nefndir hefðu verið sem þeir sem mestu máli skiptu varðandi hugsanlegt val ef það val færi fram í dag.

13. Þegar upplifun neytenda af gæðum tenginga sinna væri skoðuð hefði komið fram að neytendur væru almennt mjög eða frekar sáttir við gæði tenginga sinna og teldu hana uppfylla þarfir heimilisins. Að sama skapi myndu neytendur almennt ekki fyrir vandkvæðum eða truflunum á þjónustu sinni. Ekki yrði séð að meiri háttar munur væri á upplifun neytenda á gæðum internetþjónustu heimilisins sem rekja mætti til þess fjarskiptanets sem internetþjónusta heimilisins væri fengin um.

14. PFS hefði gert tilraun til að rannsaka verðnæmi neytenda með SSNIP prófi þar sem spurt hefði verið um viðbrögð við lítilli en þó markverðri og varanlegri verðhækkun. Vandasamt væri að spyrja spurningarinnar á þann hátt að svarendur skildu hvað við væri átt á þeim þrönga tíma sem slíkum könnunum væri svarað. Því hefði PFS miðað við slíka hækkun á verði algengra internetáskrifta á ársgrundvelli til að setja verðhækkunina í skiljanlegra samhengi. Niðurstöður spurningarinnar bentu til þess að neytendur sem segðu að heimilið væri með internetþjónustu með ljósleiðaraheimtaug væru álíka viljugir til að skipta yfir í Ljósnetstengingu (VDSL) við slíka verðhækkun og aðrir.

2.2 Helstu niðurstöður neytendakönnunarinnar

15. Í ágúst 2020 hóf PFS vinnu við gerð neytendakönnunar í þeim tilgangi að kanna hug neytenda varðandi internetþjónustu og leiða í ljós hvaða máli undirliggjandi fjarskiptanet skiptu í kaupákvörðun við val á internetþjónustu. Meginmarkmið könnunarinnar skyldi vera að leiða fram hvort staðganga væri á milli internetþjónustu sem veitt er yfir koparlínur og þeirrar sem veitt er yfir ljósleiðaralagnir.

16. Lagt var af stað með verkefnið með því að semja rannsóknarspurningu sem með hnitmiðuðum hætti lýsti því sem könnunin skyldi svara. Rannsóknarspurningin var þessi, þar sem farið er frá almennri spurningu til sértækrar:

1. Gerir almennur neytandi slíkan greinarmun á internetþjónustu sem er fengin yfir ljósleiðara annars vegar og Ljósnet (VDSL, kopartengingu) hins vegar að það sé ráðandi þáttur kaupákvörðunar, þ.e. hvort staðganga sé á milli tengingarmöguleikanna eða ekki.

2. Hverjir eru ráðandi þættir kaupákvörðunar internetþjónustu til heimilisnota.

3. Eru afköst (hraði) tengingarinnar ráðandi þáttur í kaupákvörðuninni.

17. Í ljósi þess að auglýst tilboð á neytendamarkaði hafa fyrst og fremst verið aðgreind með inniföldu gagnamagni og verð er í langflestum tilfellum hið sama þegar internetþjónustan er flutt yfir fjarskiptanet byggt á kopar eða ljósi, taldi PFS einnig nauðsynlegt að rannsaka þekkingu neytenda og vitund um hvaða undirliggjandi fjarskiptanet væri í notkun hjá svarendum. Ef könnunin sýndi að neytendur hefðu ekki mikla vitund um undirliggjandi net væri það vísbending um að þau net væru ekki mikilvæg í huga þeirra, sem benti til þess að staðganga væri á milli kopars og ljósleiðara.

18. PFS taldi einnig að rannsaka þyrfti vel hvaða þættir kaupákvörðunar réðu vali á þjónustuaðila og hvort munur væri á slíkum ákvörðunarþáttum sem rekja mætti til einnar gerðar neta umfram hina, sem þá myndi sýna að minni líkur væru á að staðganga væri til staðar.

19. Svo greina mætti kaupákvörðun með eins skýrum hætti og unnt væri var sérstaklega spurt hvort svarendur hefðu skipt um internetþjónustuaðila nýlega og hvaða þættir hefðu ráðið þeirri kaupákvörðun. Sú ákvörðun væri að líkindum fersk í huga þessara neytenda og þeir gætu betur skýrt ástæður hennar, frekar en þeir neytendur sem lengi hafa verið hjá sama þjónustuaðila sem spurðir væru um mögulegar ástæður fyrir hugsanlegu vali ef velja ætti þjónustuaðila í dag. Ef þeir neytendur sem nýlega hafa skipt af kopartengingu yfir á ljósleiðara greindu frá marktækum mun á þáttum kaupákvörðunar myndi það benda til að ólíklegra væri að staðganga væri til staðar milli kopars og ljósleiðara.

20. PFS þótti líklegt að ef sjónvarpsþjónusta og/eða streymisveitur og önnur slík þjónusta sem krefst mikillar bandbreiddar væri marktækt notuð í meira magni hjá heimilum með ljósleiðaratengingu væri slíkt vísbending um að staðganga væri ekki milli kopars og ljósleiðara. Því hefði verið spurt um slíka notkun.

21. PFS taldi einnig mikilvægt að spyrja hvort neytendur upplifðu einhver vandkvæði við notkun internetþjónustu sinnar, t.d. við að horfa á margar myndstreymisveitur samtímis eða spila netleiki, vegna skorts á afkastagetu tengingar sinnar.

22. Svo greina mætti svör eftir þeim breytum sem skipta máli taldi PFS nauðsynlegt að spurt væri nokkuð ítarlega um núverandi internetþjónustu, hjá hvaða fyrirtæki hún væri fengin og hvers kyns áskriftarleið hennar væri.

23. PFS samdi drög að spurningum könnunarinnar og sendi til nokkurra markaðsrannsóknafyrirtækja til verðkönnunar. Að loknu mati á þeim tilboðum sem bárust var gengið til samninga við fyrirtækið MMR um ráðgjöf við nánari útfærslu spurninganna og sjálfa framkvæmd könnunarinnar.

24. Uppfærð drög að spurningum voru send hagsmunaaðilum til samráðs um miðjan september 2020 og bárust athugasemdir frá Símanum, Mílu, Vodafone, Nova og GR fyrir lok sama mánaðar. Var þá farið aftur yfir spurningar könnunarinnar með MMR þar sem tekið var tillit til þeirra athugasemda sem bárust, eftir því sem PFS taldi ástæðu til. Við undirbúning könnunarinnar og útfærslu spurninga naut PFS einnig liðsinnis SE, sem hefur mikla reynslu af framkvæmd slíkra kannana á hinum ýmsu mörkuðum. Ennfremur hafði PFS til hliðsjónar við útfærslu spurninga neytendakönnun sem PTS í Svíþjóð framkvæmdi fyrir nokkrum misserum síðan í tengslum við markaðsgreiningu þeirrar stofnunar á sömu mörkuðum og hér eru til meðferðar.

25. Könnunin var svo framkvæmd dagana 2. til 12. október 2020 sem spurningavagn í netkönnun. Undir lok október barst PFS skýrsla MMR með niðurstöðum könnunarinnar. Skýrslan var birt á heimasíðu PFS, ásamt frétt. Niðurstöður könnunarinnar voru nýttar sem heimild í auka samráðsskjali því sem hér er til umfjöllunar.

26. Niðurstöður spurninga um hjá hvaða fjarskiptafyrirtæki internetþjónusta er fengin komu ekki á óvart, enda safnar PFS sams konar gögnum hálfárslega með reglubundinni tölfræðisöfnun. Hins vegar voru svör um hvort þjónustan væri keypt í pakka með annarri þjónustu áhugaverð, en 71% svarenda svaraði að keyptur væri slíkur áskriftarpakki. Sérstaklega er það algengt meðal viðskiptavina Símans, en 85% þeirra sögðust kaupa internetþjónustu sem hluta af pakka.

27. Spurt var um verð stakrar internetþjónustu eða pakkans eftir því sem við átti og voru meðaltöl svara þau að greiddar væru tæpar 8.700 kr. fyrir staka þjónustu (algengustu svör 7.000 og 9.000 kr.), en ríflega 17.200 kr. fyrir pakka (algengasta svar var 15.000 kr.). Þessi meðaltöl svara og algengustu svör falla vel að gjaldskrár fjarskiptafélaganna, sem bendir til þess að verðvitund neytenda sé almennt nokkuð góð.

28. Svör við spurningunni hvort viðkomandi vissi hvernig gerðar fjarskiptatengingin, sem internetþjónustan er fengin um, voru á þá leið að 65% svöruðu játandi, þ.e. að þau vissu það, 24% svöruðu spurningunni neitandi og önnur 11% svöruðu að þau vissu ekki svarið, en slíkt svar má telja til neitandi svars við spurningunni. Afstöðu til spurningarinnar tóku yfir 99% svarenda.

29. Þá var spurt hvort viðkomandi gæti tilgreint hvernig gerðar tengingin væri, þar sem gefnir voru upp valmöguleikar yfir öll helstu nöfn og vöruheiti tæknilausna fjarskiptatenginga yfir koparlínu, ljósleiðara eða farnet. Allir svarendur fengu þessa spurningu, líka þeir sem ekki sögðust vita gerð tengingar sinnar. Einnig var spurt hvort viðkomandi vissi hvaða fyrirtæki ætti og ræki tenginguna. Yfir 99% svarenda tóku afstöðu til spurninganna. Þegar spurningin var greind eftir landshlutum kom fátt markvert í ljós. Helst má nefna að svarendur sem búa í þéttbýli á Reykjanesi eða Austurlandi vita síður hvernig gerðar tenging þeirra er, eða 27% og 31% svarenda. Algengar tölur annarra svæða voru frá 9–20%. Einnig nefna íbúar þéttbýlis á

Austurlandi koparheimtaugar í meira hlutfalli en aðrir eða 18% svarenda, meðan algengar tölur annarra svæða voru 2–6%.

30. Hvað varðar spurninguna um sjónvarps- eða myndstreymisveitur þá kaupa 69% svarenda slíka þjónustu og yfir 82% þeirra sem það gera kaupa hana sem hluta af pakka með internetþjónustu heimilisins. Þegar spurt var um hver sú þjónusta væri, og hægt var að merkja við fleiri en einn valmöguleika, kom í ljós að 88% svarenda nefndu Sjónvarp Símans eða Sjónvarpsþjónusta Símans, 54% Netflix, 24% Stöð 2, 18% Sjónvarp Vodafone, 16% Disney+ og færri aðra þjónustu. Ekki var hægt að sjá mikinn mun eftir aldri og búsetu, né fjölskyldustærð, enda eru kaup á sjónvarps- og/eða myndstreymisveitu algeng. Mikilvægara er þó að kaup á slíkri þjónustu virðast ekki fara eftir undirliggjandi fjarskiptaneti. Helst má sjá að þeir sem kaupa Sjónvarp Símans segjast tengd um Ljósnet, eða koparheimtaug í meira mæli en önnur net, en Síminn hefur ekki boðið sjónvarpsþjónustu sína um IPTV kerfi félagsins nema á netum Mílu og viðskiptavinum ljósleiðaraneta í eigu aðila utan Símasamstæðunnar hefur hreinlega ekki staðið til boða að kaupa þjónustuna um þau net. Síminn hefur þó boðið myndefni sitt yfir OTT lausn, sem unnt er að nota á öðrum undirliggjandi netum síðan í ágúst 2018, en þó fram til febrúar 2021 eingöngu í gegnum sérstakan myndlykil sem leigja þarf af Símanum. Lausn þessi er þó ekki mikið notuð miðað við IPTV lausnina. Engan marktækan mun var að sjá á kaupendum Netflix, en 59% þeirra sem tengjast um ljósleiðara kaupa þjónustuna og 56% þeirra sem tengjast um Ljósnet

31. Neytendur upplifa almennt ekki vandkvæði við afköst tenginga sinna en 16% svöruðu því játandi. Af þeim sem tengjast með ljósleiðara svöruðu 10% þessu játandi og 22% þeirra sem tengjast um Ljósnet (VDSL). Sá munur er marktækur þegar vikmörk svara eru skoðuð, þó sá munur sé að mati PFS ekki mjög mikill. Það var fámennur hópur sem sagðist tengjast um koparheimtaug, en þar má helst finna mun, en 29% svöruðu þessari spurningu játandi, en einnig skera svarendur sem búa í þéttbýli á Austurlandi sig úr en 40% þeirra svara því til að þeir upplifi vandkvæði vegna skorts á afköstum.

32. Engan mun sem telja má marktækan má finna á svörum um hve margar sjónvarpsstöðvar, myndlyklar eða streymisveitur væru í notkun samtímis að hámarki eftir undirliggjandi neti.

33. Spurt var um þrjár helstu ástæður fyrir vali á þjónustuaðila ef velja ætti í dag. Gefinn var upp listi helstu atriða sem máli skiptu og í boði var að fylla inn eigin svör. Í ljós kom að verð þjónustunnar er sá þáttur sem ræður mestu um val neytenda á internetþjónustuaðila, ef velja ætti þjónustuaðila í dag. Næst á eftir kemur gæði þjónustu þjónustuaðilans og í þriðja sæti er hraði. Þetta bendir til þess að mismunandi möguleikar á hraða í kopar og ljósleiðaratengingum sé ekki mjög afgerandi þáttur þegar kemur að vali neytenda.

34. Einnig var spurt hvort neytendur hefðu skipt um internetþjónustuaðila og þeir svarendur sem höfðu skipt um þjónustuaðila innan síðustu 12 mánaða voru þá spurðir um helstu ástæður þess að skiptin voru gerð. Þá nefndu svarendur verð í yfirgnæfandi fjölda tilvika eða 32%, gæði þjónustu kom næst með 13% og pakkar af meðfylgjandi þjónustu með 12%, sem helstu ástæður skiptanna. Hraði tengingar var í fimmta sæti með 5%, yfir ástæðu þess að nýlega hafi verið skipt um þjónustuaðila. Rímar það vel við þá þætti sem nefndir voru sem þeir sem mestu máli skiptu fyrir hugsanlegu vali ef það val færi fram í dag.

35. Spurt var um ýmsa gæðaðætti tenginga. Þetta voru jákvæð atriði eins og „tengingin virkar alltaf“, „tengingin fullnægir þörfum heimilisins“ og neikvæð svo sem „ég finn fyrir að tengingin slitni eða hökti“ eða „ég finn fyrir að mynd á streymisveitu brotni“. Þegar upplifun

neytenda af gæðum tenginga sinna er skoðuð kemur fram að neytendur eru almennt mjög eða frekar sáttir við gæði tenginga sinna og telja hana uppfylla þarfir heimilisins. Að sama skapi finna neytendur almennt ekki fyrir vandkvæðum eða truflunum á þjónustu sinni. Ekki verður séð að meiri háttar munur sé á upplifun neytenda á gæðum internetþjónustu heimilisins sem rekja megi til þess undirliggjandi fjarskiptanets sem internetþjónusta heimilisins er fengin um.

36. PFS gerði tilraun til að rannsaka verðnæmi neytenda með SSNIP prófi, þar var spurt um viðbrögð við lítilli en þó markverðri og varanlegri verðhækkun. Vandasamt er að spyrja slíkrar spurningarinnar á þann hátt að svarendur skilji hvað við er átt á þeim stutta tíma sem svarendur almennt gefa sér þegar slíkum netkönnunum er svarað. Sömuleiðis er hætt við að svar við slíkri spurningu verði lítið ígrundað þegar spurt er með þessum hætti á þessum vettvangi. Til að einfalda samanburðinn og setja hann í samhengi fyrir svarendur miðaði PFS við slíka hækkun á verði algengra internetáskrifta á ársgrundvelli. Niðurstöður spurningarinnar benda til þess að neytendur sem segja að heimilið sé með internetþjónustu með ljósleiðaraheimtaug eru álíka viljugir til að skipta yfir í Ljósnetstengingu við slíka verðhækkun og aðrir.

37. PFS telur markverðustu niðurstöður könnunarinnar sem varðað geta staðgöngumat vera eftirfarandi:

- Að 35% svarenda virðast ekki vita hvernig gerðar fjarskiptatengingin heimilisins er þegar spurt er með beinum hætti.
- Kaup á mikilvægum þjónustubáttum eins og myndstreymisveitu eru jafn algeng eftir undirliggjandi netum.
- Upplifun á gæðum, að tenging fullnægi þörfum og að ekki finnist fyrir vandamálum við afköst er allt með svipuðum hætti óháð undirliggjandi neti.
- Verð er langstærsta ástæða þess að nýverið hafi verið skipt um þjónustuaðila, orðspor þjónustuaðila og pakkar af meðfylgjandi þjónustu koma næst. Hraði er í fimmta sæti á eftir því svari að vinnuveitandi valdi tenginguna. Að verðvitund mælist nokkuð góð styrkir þessa niðurstöðu.
- Verð, gæði þjónustuaðila og hraði (í þessari röð) eru þau atriði sem nefnt er að skipti mestu máli þegar svarendur eru beðnir að nefna mikilvæga þætti ef þau ímynda sér að skipta ætti um þjónustuaðila.

Spurning um viðbrögð við verðhækkun á einni tegund tenginga leiddi í ljós að 25% notenda sem eru með ljósleiðaratengingu telja mjög eða frekar ólíklegt að þeir myndu skipta yfir í Ljósnet (VDSL) ef verð á tengingunni hækkaði, en 33% töldu það mjög eða frekar líklegt. Ef þeir sem svöruðu „veit ekki“ eru teknir frá, þá er hlutfall þeirra sem myndu mjög eða frekar ólíklega skipta um 36% en þeir sem myndu mjög eða frekar líklega skipta eru um 48%. Að öllu ofangreindu virtu getur PFS ekki metið það öðruvísi en svo að könnunin gefi sterklega til kynna að staðganga sé til staðar á milli internetþjónustu sem fengin er um kopartengingar og þeirrar sem fengin er um ljósleiðara.

2.3 Athugasemdir hagsmunaaðila við neytendakönnunina og afstaða PFS til þeirra

SE benti á að í auka samráðsskjali PFS væru dregnar þær ályktanir af nýrri neytendakönnun sem framkvæmd hefði verið af MMR fyrir stofnunina, að niðurstöður könnunarinnar styddu mat PFS í frumdrögum markaðsgreiningar á mörkuðum 3a og 3b, að staðganga væri milli tenginga á koparneti annars vegar og tenginga á ljósleiðaraneti hins vegar. SE hefði fengið afrit af niðurstöðum umræddrar könnunar. Samkvæmt niðurstöðum spurningar 8 um þrjár helstu ástæður fyrir vali heimilis á internetttengingu væri verð internetþjónustu helsta ástæða neytenda, þá næst gæði og loks hraði tengingar. Mætti því taka undir ályktun PFS um að þetta benti til þess að mismunandi eiginleikar og möguleikar í hraða í kopar- og ljósleiðaratengingum væru ekki mjög afgerandi þáttur í vali neytenda.

Þá vekti athygli í þessu samhengi að samkvæmt niðurstöðum spurningar 9a2 í könnuninni hefðu aðeins 15% neytenda á Ljósneti Símans svarað með þeim hætti að tengingin fullnægði ekki þörfum heimilisins, 9% neytenda með ljósleiðaraheimtaugar hefðu veitt slík svör, en hlutfallið hefði þó verið hærra hjá neytendum með eldri kopartengingar. Benti þetta til þess að nokkur ánægja væri með tengingar um Ljósnet og lítill munur væri á óánægju neytenda með tengingar um ljósleiðara og Ljósnet um kopar.

Með spurningu 11 hefðu neytendur verið spurðir hvort heimilið hefði farið til nýs internetþjónustuveitanda síðastliðin þrjú ár. Samkvæmt niðurstöðum spurningar 11c væri verðlagning helsta ástæða þess að heimili skipti um þjónustuveitanda internetttengingar. Töluverður munur væri á næsta svarmöguleika, en næst nefndu neytendur gæði og loks pakka/vöndla með internetþjónustu. Aðeins 5% svarenda nefndu hraða tengingar sem ástæðu fyrir því að skipta um seljanda internetttengingar.

Með vísan til niðurstaðna könnunar MMR gæti SE tekið undir ályktanir PFS í kafla 2.1 í auka samráðsskjalinu, að svör neytenda í umræddri könnun styddu mat stofnunarinnar í frumdrögunum að staðganga væri á milli tenginga á koparneti og ljósleiðaratenginga.

Afstaða PFS

Athugasemdir SE styrkja þá túlkun PFS á niðurstöðum könnunarinnar sem lýst er hér að framan og þá niðurstöðu PFS að staðganga sé til staðar milli kopars og ljósleiðara.

Míla sagði að í athugasemdum félagsins við frumdrög PFS hefðu verið gerðar verulegar athugasemdir við forsendur og niðurstöður markaðsskilgreiningar PFS. Ein megin athugasemd Mílu hefði verið sú að ekki ríkti lengur staðganga milli kopartenginga og ljósleiðaratenginga á viðkomandi mörkuðum og að skort hefði á rannsókn af hálfu PFS á þessu grundvallaratriði við frummatið. Í kjölfar þessara alvarlegu athugasemda Mílu kvaðst PFS hafa látið gera fyrir sig neytendakönnun „þar sem þess væri freistað að leiða í ljós upplifun neytenda hér á landi varðandi undirliggjandi fjarskiptanet, þ.e. kopar og ljósleiðara.“

Míla fagnaði því að PFS hefði að einhverju leyti tekið tillit til athugasemda Mílu og ákveðið að láta framkvæma neytendakönnun með það að markmiði að varpa skýrara ljósi á neytendahegðun á markaðnum. Hins vegar, og því miður, væri ýmislegt sem benti til þess að fyrirliggjandi neytendakönnun PFS væri háð *fjölmörgum annmörkum* sem gerði það að verkum að mati Mílu að lítið mark væri takandi á niðurstöðum hennar. Könnunin hefði verið alltof löng og ítarleg, efni og markmið hennar ekki nægilega skýrt afmarkað og framsetning spurninga bæði flókin og óskýr. Því væru verulegar líkur á að svarendur hefðu ekki náð og/eða misskilið

inntak spurninga, sbr. einnig ábendingar Mílu í tölvupósti til PFS þann 24. september 2020, í aðdraganda umræddrar neytendakönnunar. Virtist PFS hins vegar ekki hafa tekið mið af þessum ábendingum Mílu. Teldi Míla þessa annmarka, auk annarra hafa haft veruleg áhrif á svör svarenda og þar með niðurstöður könnunarinnar.

Ofangreindar athugasemdir í tölvupósti Mílu 24. september 2020 hefði verið eftirfarandi:

„Svona kannanir eru oftast byggðar upp með ákveðið, skýrt markmið í huga. Míla hefur takmarkaðar upplýsingar um nákvæm markmið könnunarinnar og hefur því ekki þá innsýn sem þarf til að koma með athugasemdir við einstaka spurningar eða könnunina í heild sinni. Könnuninni virðist ætlað að afla upplýsinga um ýmis atriði varðandi notkun og upplifun notanda en erfitt er að leggja mat á spurningar án þess að hafa ítarlegar upplýsingar um markmið.

Míla ekki hefur ekki sérfræðipækkingu varðandi gerð spurningakannana og fær gjarnan ráðgjöf sérfræðinga þegar gerðar eru kannanir með ákveðin, vel skilgreind markmið. Míla telur þó ljóst að könnunin sé löng, flókin og líkleg til að rugla neytandann, t.d. með skammstöfunum sem ekki er víst að séu á allra vitorði. Mikilvægt er að valkostir séu einfaldir og skýrir. Spurning 4a er dæmi um ruglingslega framsetningu valkosta þar sem sömu atriðin koma fram oftast en einu sinni og sumt á varla við um spurninguna. Þá telur Míla villandi í spurning 14 að tala um mánaðarlegt gjald á ársgrundvelli. Fremur ætti að tala um að ef mánaðarlegt gjald myndi hækka um tiltekið en ekki safna því saman í heildartölu á ársgrundvelli.“

Afstaða PFS

PFS minnir á að stofnunin naut aðstoðar sérfræðinga við gerð umræddrar könnunar. Ennfremur var haft samráð við SE sem hefur mikla reynslu af slíkum könnunum. PFS sendi ennfremur drög að könnuninni til markaðsaðila til umsagnar og tók mið af þeim athugasemdum sem stofnunin, í samráði við sérfræðinga MMR, taldi rétt að taka til greina. Við útfærslu spurninga horfði PFS ennfremur til neytendakönnunar sem PTS í Svíþjóð gerði í aðdraganda markaðsgreiningar þeirrar fjarskiptaeftirlitsstofnunar á viðkomandi heildsölumörkuðum á árinu 2019.

Umræddar athugasemdir Mílu lúta aðallega að því að könnunin hafi verið og löng og flókin og hafi ekki haft sýnileg skýr markmið. Þetta gæti valdið ruglingi hjá svarendum.

Megin markmiðin með könnuninni voru sett fram í rannsóknarspurningum eins og fram kemur hér að framan. PFS taldi nauðsynlegt að kanna allmarga þætti með þessari könnun. Þar á meðal var þekking notenda á tengingum og þjónustuleiðum, notagildi þjónustunnar, afkastageta tenginga, ýmis gæðaviðmið, hnökrar á þjónustu, áhrifapættir um val notenda, upplifun þeirra af þjónustu og vilji til að skipta um tengingar og þjónustuveitanda. Svör varðandi alla þessa þætti voru síðan greind niður eftir ákveðnum breytum varðandi svarendur og með nánari framhaldsspurningum. PFS gat því ekki fallist á allar athugasemdir um að fella brott spurningar eða einfalda könnunina verulega.

Kannanir sem byggja á svörum neytenda á þeirra upplifun eru alltaf háðar einhverjum annmörkum og ekki hægt að taka niðurstöður þeirra sem vísindalega sannaðar staðreyndir. Þær geta hins vegar gefið góðar vísbendingar og geta verið innlegg í niðurstöðu sem er jafnframt studd öðrum gögnum.

PFS hafnar því að könnunin sé ekki marktæk eða sé of löng og ómarkviss, enda naut stofnunin liðsinnis sérfræðinga með mikla reynslu af gerð slíkra kannana. Vakin er athygli á því að mjög hátt hlutfall svarenda tók afstöðu í öllum spurningunum og virðist könnunin því ekki hafa vafist mikið fyrir svarendum.

Eins og PFS hefur lýst í kafla 2.2. snerti könnunin á fjölmörgum atriðum sem mikilvæg eru í sambandi við staðgöngumat og voru niðurstöður að mestu leyti á þann veg að renna frekari stoðum undir það mat á staðgöngu sem PFS setti fram í frumdrögum að markaðsgreiningunni.

Míla taldi rétt að benda á að túlkun PFS á niðurstöðum könnunarinnar virtist ekki í góðu samræmi við þær niðurstöður sem í reynd mætti leiða af könnuninni.

Teldi Míla t.a.m. rangt að halda því fram að á grundvelli svara við spurningu 11c, þar sem spurt hefði verið um hver væri helsta ástæða þess að skipt hefði verið síðast um internetþjónustuaðila og 32% svarenda hefðu nefnt verð, 13% gæði þjónustu fyrirtækisins og 5% hraða, væri hægt að ganga út frá því að verð skipti almennt mestu máli við val notenda þegar fyrir lægi samkvæmt spurningu 11 að einungis 29% svarenda hefðu skipt um internetþjónustuaðila á síðustu þremur árum og því hefðu aðeins 140 svarendur af 1054 verið spurðir þessarar spurningar. Þá lægi fyrir samkvæmt niðurstöðum spurningar 11b að 42% þeirra sem svöruðu spurningunni (þ.e. 140) hefðu þegar verið komin með ljósleiðaraheimtaug þegar þeir skiptu síðast, en 16% með koparheimtaug, og því langstærstur hluti svarenda nú þegar kominn með hámarksgæði og hraða.

Ekki yrði heldur ráðið af spurningunni hvort viðkomandi hefði með breytingu á þjónustuaðila einnig breytt um þjónustutegund, þ.e. farið úr ljósleiðara yfir í kopar. Spurning 11c, þar sem spurt hefði verið um hverjar væru þrjár helstu ástæður fyrir vali heimilisins á internetþjónustuaðila í dag, væri sama annmarka háð, enda hefðu aðeins 139 svarað þeirri spurningu. Eins og spurningarnar hefðu verið orðaðar, svo og í ljósi fjölda svarenda af heildinni, væri engan veginn hægt að álykta sem svo að með því að tilgreina verð sem svar við spurningunni væri hægt að halda því fram að neytendur væru *almennt* tilbúnir til að skipta um tegund internetþjónustu, úr betri gæðum og hraða í lakari. Til þess að hægt hefði verið að ganga út frá því hefðu spurningarnar þurft að vera orðaðar með öðrum og skýrari hætti.

Þá hefði mikill meirihluti svarenda, eða 57%, ekki skipt um gerð tengingar á síðustu 12 mánuðum, enda meirihluti svarenda þegar með ljósleiðaratengingu. Þá bæri að hafa í huga að að 7% svarenda hefðu skipt af kopartengingu yfir á „núverandi tengingu“, meðan 1% svarenda hefði skipt af ljósleiðara yfir á „núverandi tengingu“, sem ekki kæmi fram hver væri. Styddi þetta áðurframkomnar athugasemdir Mílu um að viðskiptavinir væru ekki að færa sig af ljósleiðara yfir á aðra tengingu, s.s. kopar, heldur þvert á móti.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá Mílu að áreiðanleiki niðurstöðu svara við spurningu 11c takmarkast vegna þess að aðeins 9% heildaúrtaksins höfðu skipt um þjónustuveitanda á síðustu 12 mánuðum og var það aðeins sá hluti úrtaksins sem fékk spurningu 11c. Hins vegar er þessi niðurstaða í samræmi við niðurstöður úr spurningu 8 sem er um það hvaða ástæður myndu helst ráða vali á internetþjónustuaðila í dag. Þeirri spurningu svöruðu 1033 þátttakendur og niðurstaðan var á svipuðum nótum, þ.e. að flestir settu verð í fyrsta sæti og gæði þjónustuveitanda í annað sæti. Svör við þessum spurningum, skoðuð í samhengi, styðja það að verð sé mikilvægasti þátturinn varðandi val neytenda á internetttengingu.

Það að fleiri skipta frá kopar- yfir á ljósleiðara heldur en öfugt, þýðir ekki að staðgangi geti ekki verið í báðar áttir. PFS er t.d. með gögn um umtalsvert brottfall af ljósleiðaraneti GR á svæðum þar sem hinn valkosturinn er VDSL koparnet Mílu. Miðað við þau gögn er slíkt ennþá að gerast í umtalsverðum mæli. Ennfremur er verulegur hluti notenda á ljósleiðara tilbúinn til

að skipta yfir á Ljósnet (VDSL) ef smá en varanleg hækkun verður á internettengingum á ljósleiðara, sbr. umfjöllun um niðurstöður úr spurningu 14, í lok kafla 2.2. hér að ofan. PFS hefur gert grein fyrir því að þrátt fyrir að þróunin sé í þá átt að fleiri notendur kaupi ljósleiðaratengingar þá er einhver færsla í hina áttina til staðar og á grundvelli upplýsinga sem PFS aflaði nýlega frá fjarskiptafyrirtækjum þá gerir stofnunin ráð fyrir því að við lok gildistíma þessarar greiningar verði enn töluverður fjöldi notenda með kopartengingar, einnig þar sem ljósleiðaraheimtaugar eru eða verða í boði.

Míla sagði að tilraun PFS með umræddri neytendakönnun til framkvæmdar svokallaðs SSNIP prófs væri einnig verulegum annmörkum háð og niðurstaðan raunar ómarktæk. Hið svokallaða SSNIP próf hefði náð mikilli útbreiðslu. Prófið fæli í sér að um staðgönguvörur væri að ræða ef lítil, en varanleg hækkun (u.þ.b. 5-10%) á verði vöru A myndi leiða til þess að viðskiptavinir færu að kaupa vöru B í svo miklu magni að verðhækkun á vöru A yrði óhagkvæm. Keypti viðskiptavinir vöru A, þrátt fyrir verðhækkunina, væru vörur A og B ekki staðgönguvörur.

Míla hefði bent á annmarka á spurningunni áður en könnunin hefði verið gerð, en ekki hefði verið tekið tillit til þeirra. Sá galli væri á nálgun PFS að spurt hefði verið út frá bitastraumsþjónustunni á markaði 3b (verð fyrir internetþjónustu) en ekki út frá heimtaugamarkaði 3a („línugjaldinu“) sem væri fyrr í virðiskeðjunni. Míla teldi ólíklegt að 5-10% hækkun á línugjaldi fyrir ljósleiðaraheimtaug (um 150 til 300 kr. hækkun á mánuði eða 1.200 til 2.400 kr. á ársgrundvelli) myndi leiða til þess að neytendur myndu skipta yfir í kopartengingu. Þá virtist ekki gert ráð fyrir þeim skiptikostnaði sem fylgdi því að skipta um þjónustutegund, en Míla teldi að neytendur myndu varla telja það borga sig að skipta yfir þegar litið væri til þess umstangs og skiptikostnaðar sem fylgdi því að skipta um búnað. Þessi nálgun sem PFS virtist beita væri einnig í andstöðu við rétta aðferðafræði eins og PFS hefði sjálf lýst að skyldi beita á bls. 194 í frumdrögum að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b, þar sem PFS væri ekki að spyrja út frá markaði 3a.

Í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB kæmi fram að áður en heildsölumarkaðir væru skilgreindir skyldi leggja mat á hvort virk samkeppni væri til staðar á smásölustigi ef ekki væru til staðar kvaðir á undirliggjandi heildsölumörkuðum (e. modified greenfield approach). Ef ekki væri talið að virk samkeppni myndi ríkja á smásölustigi í slíku ástandi bæri að taka heildsölumarkaði til skoðunar og byrja á þeim markaði sem væri fyrr í virðiskeðjunni (markaður 3a). Síðan skyldi meta hvort einnig væri þörf á kvöðum á næsta heildsölustigi (markaður 3b). Í undantekningartilvikum, ef kvaðir á umræddum heildsölumörkuðum myndu ekki duga til að skapa virka samkeppni á umræddum smásölumarkaði, væri unnt að íhuga kvaðir á umræddum smásölumarkaði.

Afstaða PFS

PFS telur að rétt hafi verið að miða við hækkun á því gjaldi sem neytendur greiða almennt fyrir internettengingar. Þeir kaupa tenginguna sem einn pakka og hlýtur því ákvörðun þeirra um að skipta um tengingu að ráðast af heildarverðinu en ekki verði á einstaka heildsöluaðföngum. Það virðist vera sér íslenskt fyrirbrigði að línugjald sé sérstakur kostnaðarliður á smásölumarkaði. PFS er með þessari spurningu að kanna staðgöngu á smásölumarkaði og því er spurningin miðuð við verð smásölupjónustunnar í heild. PFS er ekki sammála því að skiptikostnaður sé umtalsverð hindrun þegar skipt er um tengingu, enda er yfirleitt um að ræða útskiptingu á leigubúnaði, en notandi fjárfestir sjaldnast í sínum eigin endabúnaði.

PFS telur ekki að tilvísun Mílu til aðferðafræði varðandi mat á samkeppnisstöðu smásöllumarkaða og í hvaða röð greining fer fram á heildsöllumörkuðum, hafi nokkur tengsl við það hvernig haga á könnun á staðgönguhæfi.

Míla sagði að í spurningu 14 um SSNIP prófið virtist heldur enginn greinarmunur hafa verið gerður á þeirri þjónustu sem viðkomandi væri að kaupa í dag. Þá hefði sérstaklega verið tekið fram í formála þeirra spurningar, að internetþjónusta væri almennt nú og hefði lengi verið seld á sama verði, óháð tegund fjarskiptatengingar sem hún væri veitt um, og spurt hefðu verið hversu líklegt eða ólíklegt væri að viðkomandi myndi skipta yfir í þjónustuleið sem byggði á „Ljósnetstengingu“ í staðinn, ef mánaðarlegt áskriftargjald á internetþjónustu heimilisins myndi hækka um ca. 12.000-15.000 kr. á ársgrundvelli, á sama tíma og verð á öðrum nettengingum stæði í stað.

Spurningin væri aftast í mjög langri könnun. Hugtakið Ljósnetstenging væri hvergi skilgreint í spurningunni og ekki notað almennt í könnuninni. Þá væri spurningin sett fram aftast í kafla um farnet. Teldi Míla þetta villandi og drægi m.a. verulega í efa að svarendur áttuðu sig á því hvað átt væri við með hugtakinu Ljósnet. Þá hefði kynning spurningarinnar verið mjög leiðandi.

Ennfremur gerði Míla athugasemd við það að í spurningunni væri ekki miðað við verð á mánuði heldur á ársgrundvelli og þannig væri erfitt fyrir svarendur að átta sig á raunverulegri prósentuþékkun á mánuði.¹ Af niðurstöðunum væri einnig ljóst að aðeins 17-19% svarenda teldu frekar líklegt eða mjög líklegt að þeir myndu skipta, sem styddi engan veginn þá niðurstöðu sem PFS virtist draga af svörum, n.t.t. að þeir sem þegar væru með ljósleiðara væru allt eins viljugir til að skipta yfir í eitthvað annað.

Afstaða PFS

PFS bendir á að svörum er há allt til enda könnunarinnar og hlutfall þeirra sem svara „veit ekki“ er ekki hærra í spurningu 14 en almennt í þeim spurningum sem frammar eru. Því telur PFS að það hafi ekki haft áhrif á svörum að spurningin hafi verið á þessum stað. Það er hins vegar rétt að spurningin hefði ekki átt að vera undir millifyrirsögninni Farnetstengingar í skýrslunni. Hún var hins vegar ekki undir þeirri fyrirsögn í könnuninni sjálfri og ekkert sem gaf svarendum til kynna að spurningin tengdist farnetum.

PFS telur að neytendum sé almennt ljóst hvað átt er við með hugtakinu Ljósnet. Orðið „Ljósnet“ hefur mikið verið notað í markaðssetningu Símans á þjónustu sinni í áraraðir og hefur Símasamstæðan fjórum sinnum leitað til Neytendastofu vegna þess að félaginu fannst GR með ósanngjörnum hætti benda á í markaðsstarfi sínu að Ljósnet væri ekki ljósleiðaratenging alla leið í hús. Þeir sem einhvern tíma hafa keypt Ljósnetþjónustu vita að tengingin inn í hús á sér stað um þær lagnir sem voru til staðar og tengdust gamla símkerfinu. Á sínum tíma var töluverð umræða í fjölmiðlum um markaðssetningu á Ljósneti. Í mörgum spurningum könnunarinnar er Ljósneti og ljósleiðara stillt upp sem sitt hvorum valkostinum og gefur það skýra vísbendingu um að ekki sé átt við sama hlutinn. Að öllu þessu virtu telur PFS að flestum svarendum ætti að vera fullljóst hvað var átt við. Gagnvart þeim sem kynnu að ruglast á eðli þessara tveggja vara verður Símasamstæðan að bera ábyrgð á því að töluverðu leyti, með því að hafa valið nafnið „Ljósnet“ í markaðssetningu sinni um áraraðir á slíkri VDSL vöru. Auk þess byggir PFS á

¹ Á glæru 27 í könnuninni kæmi fram að svarendur teldu sig greiða 8.683 kr. á mánuði fyrir internetþjónustuna. 12.000-15.000 kr. sparnaður á ári væri 11,5% - 14,4% af 8.683 kr. og því yfir viðmiðum SSNIP prófsins.

svarhlutfalli meðal þeirra sem þegar eru með ljósleiðaratengingu og þeim á ekki að dyljast að verið er að spyrja um hvort þeir séu tilbúnir til að skipta yfir í aðra tækni.

Inngangur spurningarinnar lýsir aðeins staðreynd um markaðinn. Míla rökstyður ekki á hvern hátt inngangurinn kann að vera leiðandi og getur PFS ekki séð að það eigi við rök að styðjast.

PFS telur hækkun á kostnaði á ársgrundvelli vera eðlilegt viðmið. Það er almennt ekki svo að heimili séu að skipta um undirliggjandi fjarskiptanet mánaðarlega eða oft á ári, langt því frá. SSNIP próf miðast við varanlega verðhækkun og er í því sambandi oftast miðað við a.m.k. eitt ár. Miðað var við meðalgjald fyrir algengustu áskriftaleiðir og er hækkunin ekki yfir viðmiðum SSNIP prófsins í raun.

Hlutfall þeirra sem líklegir eða mjög líklegir eru til að bregðast við hækkun með því að skipta um tengingu er mun hærri en Míla heldur fram. Af öllum svarendum eru það ekki 17-19%, heldur 17+19% eða 36% sem myndu líklega eða mjög líklega skipta. Ef aðeins eru teknir þeir svarendur sem eru með ljósleiðaratengingu þá eru 25% notenda sem telja mjög eða frekar ólíklegt að þeir myndu skipta yfir í Ljósnet (VDSL) ef verð á tengingunni hækkaði, en 33% töldu það mjög eða frekar líklegt. Ef þeir sem svöruðu „veit ekki“ eru teknir frá, þá er hlutfall þeirra sem myndu mjög eða frekar ólíklega skipta um 36% en þeir sem myndu mjög eða frekar líklega skipta eru um 48%. Það er því ljóst að stærri hluti svarenda er tilbúinn til að skipta heldur sá hluti sem ekki er tilbúinn til þess.

Míla sagði að ljóst væri að niðurstöður neytendakönnunar PFS, eins og stofnunin virtist túlka þær í fyrirliggjandi auka samráðsskjali, væru í engu samræmi við niðurstöður könnunar, dags. 13. október 2020, sem Míla hefði látið Gallup framkvæma fyrir sig á viðhorfi neytenda til kopars og ljósleiðara á tímabilinu 30. september - 7. október 2020, en Míla teldi þá könnun sýna mun skýrari afstöðu notenda til hvorrar þjónustu fyrir sig, sbr. fylgiskjal 1 með athugasemdum Mílu við auka samráðsskjalið.

Úrtak í könnun Gallup var 1.450 manns á öllu landinu, 18 ára og eldri. Þátttökuhlutfall var 64,5% og var nokkurn veginn jafnt eftir kynjum. Eftir vigtun var 64% svarenda búsettir á höfuðborgarsvæðinu en 36% utan þess. Fram kom að skýrslan og innihald hennar væri eingöngu til innanhússnota hjá því fyrirtæki sem hana keypti, þ.e. Mílu.

Í umræddri könnun lét Míla Gallup spyrja fjögurra spurninga:

1. Hvort telur þú að ljósleiðaratenging eða koparheimtaug sé betri kostur sem internettenging fyrir heimilið?
2. Hvort ert þú með ljósleiðaratengingu eða kopartengingu við internetið á þínu heimili?
3. Ef þú hefur kost á bæði ljósleiðaratengingu og kopartengingu, hvora myndir þú velja ef þær kostuðu það sama?
4. Hvað þyrfti kopartenging að vera miklu ódýrari að lágmarki til að þú veldir hana umfram ljósleiðaratengingu?

Í lok skýrslunnar má svo finna kafla um leiðbeiningar um túlkun niðurstaðnanna og vigtun. Nánari grein er gerð fyrir svörum við spurningunum fjórum hér að neðan, sem og túlkun Gallup á niðurstöðunum.

Afstaða PFS

Eins og áður segir þá verður að taka niðurstöðum með fyrirvara í könnunum sem framkvæmdar eru af hagsmunaaðila í þeim tilgangi að rökstyðja sínar málsástæður í stjórnsýslumáli. PFS telur könnun Gallup gallaða á ýmsa vegu eins og nánari grein verður gerð fyrir á viðeigandi stöðum hér á eftir.

Míla lét Gallup í *fyrsta lagi* spyrja um hvort viðkomandi teldi að ljósleiðaratenging eða kopartenging væri betri kostur sem internettenging fyrir heimilið.

Af þeim sem tóku afstöðu (86,5%) hefðu 83,4% nefnt ljósleiðaratengingu, 14,3% kopartengingu, 1,6% annað og 0,8% enga nettengingu. Ef þeir sem tóku ekki afstöðu væru teknir með hefðu 72% nefnt ljósleiðaratengingu og 12% kopartengingu.

Afstaða PFS

Spurning Gallup um hvorn kostinn neytendur myndu velja ef kostnaður væri sá sami getur ekki talist afgerandi vísbending um að staðgangi sé ekki til staðar. Staðreyndin er sú að stór hluti notenda kaupir enn aðgang að kopartengingum, og þar af er umtalsverður hluti á svæðum þar sem ljósleiðaraheimtaugar eru í boði. Í raun er margt annað en gerð tengingar sem ræður vali neytenda, þ.á.m. verð, gæði þjónustuveitanda og samsetning þeirra vöndla sem í boði eru. Þrátt fyrir að svarendur telji sig munu velja ljósleiðara ef þeir standa frammi fyrir vali þar sem ekki þarf að hugsa út í aðra þætti þá er það ekki algilt í raun. Neytendur eru almennt sáttir við frammistöðu kopartenginga skv. niðurstöðum neytendakönnunar MMR og eru því ekki sérlega líklegir til þess að gera reka að því að skipta um tengingu nema því sé haldið sérstaklega að þeim með markaðssetningu eða þrýstingi frá viðkomandi þjónustuveitanda, t.d. þar sem ráðist er í ljósleiðaravæðingu þar sem slíkar tengingar hafa ekki verið í boði.

PFS bendir ennfremur á að í spurningu Gallup eru aðeins tveir valkostir, ljósleiðari og kopartenging. Kopartengingar er af mörgum mismunandi gerðum allt frá ADSL með tiltölulega lítill afköst upp í VDSL með 100 Mb/s afköst. Sumar VDSL tengingar eru svo aðeins með allt að 50 Mb/s afköst. Svarendum er ekki gefinn neinn kostur á að tjá sig um afstöðu sína til Ljósnetts sem er afkastamikil VDSL tenging, sem Símasamstæðan hefur óspart notað í markaðssetningu sinni árum saman og gerir enn. Þannig er ekki kannað sérstaklega staðgönguhæfi ljósleiðara og afkastamestu kopartenginga, sem hefur verulega þýðingu þegar um er að ræða keðjusamgöngu, eins og PFS telur vera á markaðnum.

Míla lét Gallup í *öðru lagi* spyrja viðkomandi hvort hann væri með ljósleiðaratengingu eða kopartengingu við internetið á heimilinu.

Niðurstaðan var sú að 83% nefndu ljósleiðaratengingu og 14% kopartengingu, en 86,5% svarenda tóku afstöðu til spurningarinnar.

Afstaða PFS

PFS telur að svör í neytendakönnunum gefi augljóslega ekki rétta mynd af því hversu stórt hlutfall notenda noti ljósleiðaratengingar. Í könnun MMR fyrir PFS sögðust 51% svarenda (61% þeirra sem tóku afstöðu) vera með ljósleiðaratengingu, en í könnun Gallup voru það 72% svarenda (83% þeirra sem tóku afstöðu). Rauntölur eru hins vegar á þann veg að af heimtaugum í notkun voru um 66% ljósleiðari og 34% kopar um mitt ár 2020. Svarendur sem sögðust ekki vita hvers konar tengingu þeir væru með voru 17% í könnun MMR en 13,4% í könnun Gallup, en misræmi milli svara og rauntalna gefur til kynna að í raun séu fleiri notendur sem ekki vita hvers konar tengingu þeir eru með. Það er enn ein vísbending um það að báðar tegundir

heimtauga geti almennt komið neytendum að sömu notum og eru líklegar til að gera það á líftíma þessarar greiningar, hvað svo sem síðar kann að verða.

Míla lét Gallup í þriðja lagi spyrja viðkomandi hvort hann myndi velja ljósleiðaratengingu eða kopartengingu ef hann hefði kost á báðum og þær kostuðu það sama.

Af þeim sem tóku afstöðu (74,8%) hefðu 67,8% nefnt örugglega ljósleiðaratengingu, 13,8% mjög líklega ljósleiðaratengingu, 7,7% líklega ljósleiðaratengingu, 9,4% alveg sama (hlutlaus), 0,2% líklega kopartengingu, 0,2% mjög líklega kopartengingu og 1% örugglega kopartengingu. Ef þeir sem tóku ekki afstöðu væru taldir með myndu 67% velja örugglega, mjög líklega eða líklega ljósleiðaratengingu.

Afstaða PFS

Þessi spurning er mjög áþekkt spurningu 1 í könnun Gallup og er því sama marki brennd. Enginn greinarmunur er gerður afkastamiklum og afkastalitlum kopartengingum. Ennfremur er niðurstaðan ekki í samræmi við raunverulega kauphegðun, þar sem mun stærra hlutfall kaupir kopartengingar. Þá taka 25% ekki afstöðu til spurningarinnar.

Míla lét Gallup í fjórða lagi spyrja hvað kopartenging þyrfti að vera miklu ódýrari að lágmarki til að viðkomandi veldi hana umfram ljósleiðaratengingu.

Þarna voru þeir aðeins spurðir sem völdu ljósleiðaratengingu í spurningu 3. Fjöldi þeirra sem voru spurðir voru 624 af 935, eða 67%. Af þessum 624 tóku 439 afstöðu eða 69%, sem er 48% af heildarfjölda svarenda í spurningum 1-3.

Af þeim sem svöruðu sögðust 41,8% að kopartenging kæmi alls ekki til greina, eða 19,6% úrtaksins sem svöruðu spurningum 1-3. Þá sögðu 11,9% að verð kopars þyrfti að lágmarki að vera 75-99% ódýrara, 22,2% 50-74% ódýrara, 18,7% 25-49% ódýrara og 5,5% 0-24% ódýrara.

Afstaða PFS

Það sama á við um allar spurningar í könnun Gallup, þ.e. að svarendum er ekki gefinn kostur á að tjá sig sérstaklega um afkastamiklar VDSL tengingar heldur aðeins um óskilgreindar kopartengingar.

Þessi spurning Gallup er ekki hefðbundin SSNIP spurning, heldur eins konar viðsnúningur á slíkri spurningu. Valdimar Sigurðsson prófessor sem skrifaði greinargerð fyrir Mílu um neytendakannanir MMR og Gallup gagnrýnir þessa spurningu á ýmsan hátt. Meðal annars segir hann:

„Markaðurinn snýst um mun meira en bara verðsamkeppni og því er alltaf til staðar hætt á því að SSNIP próf skilgreini markað (staðkvæmd) á ófullnægjandi hátt. Þetta getur valdið þeirri skekkju að markaðir verða skilgreindir of þröngt þar sem að samkeppni á sér stað á mun fleiri þáttum eða eiginleikum vöru en einungis verðum.“

Hann telur ennfremur að betra hefði verið að notast við jafnbilakvarða.

Varðandi spurningu nr. 4 í könnun Gallup ber að hafa í huga að aðeins þeim sem höfðu áður svarað að þeir myndu heldur kjósa ljósleiðara var gefinn kostur á að svara spurningunni og þar með var 33% af úrtaki könnunarinnar útilokaður frá því að svara. Spurningin gefur því alls ekki

rétta mynd af almennri afstöðu neytenda, og verður að teljast grundvallar galli á umræddri könnun.

Ósamræmi er milli niðurstöðu í könnun MMR annars vegar og Gallup hins vegar í spurningum um viðbrögð við verðhækkun á ljósleiðara. PFS bendir á að einn þáttur í svörum er nánast eins í báðum könnunum og það er að um 30% taka ekki afstöðu. Það bendir til þess að stór hluti neytenda sé ekki upplýstur um muninn á kopar- og ljósleiðaratengingum og hafi ekki velt fyrir sér að hvort annar kosturinn sé betri en hinn.

Ef tölur í könnun MMR² væru settar upp á sama hátt og í könnun Gallup, þ.e. að aðeins væri reiknað hlutfall út frá þeim sem taka afstöðu þá væri niðurstaðan sú að um 52% telja mjög eða frekar líklegt að þeir myndu skipta yfir í Ljósnetstengingu (VDSL) ef internetáskrift þeirra hækkaði um 12.000-15.000 kr. á ársgrundvelli.³

Míla sagði að í ljósi þess að kannanirnar virtust gefa mjög svo misvísandi niðurstöður, a.m.k. samkvæmt túlkun PFS, hefði Míla ákveðið að óska eftir óháðu áliti frá Valdimari Sigurðssyni, prófessor við viðskiptadeild Háskólans í Reykjavík, á umræddum könnunum, sbr. fylgiskjal 2 með athugasemdum Mílu við auka samráðsskjal PFS.

Prófessorinn taldi sig út frá 12 tilgreindum þáttum, geta ályktað sem svo að ljósleiðari og kopar væru ekki staðkvæmdarvörur, heldur væri hér miklu frekar um „staðgengil“ að ræða.

Valdimar sagði *í fyrsta lagi* að verð þjónustunnar væri ekki sá þáttur sem réði mestu um val neytenda á netþjónustuaðila samkvæmt könnun MMR.

Könnun MMR hefði verið nokkuð vörumiðuð (e. product oriented) og prófaði lítið upplifun neytenda á þeim lausnum sem raunverulega væri verið að selja. Neytendur væru ekki að kaupa „internetþjónustu“ heldur þau gæði og afleiðingar sem slík þjónusta hefði upp á að bjóða líkt og upplýsingar, samskipti, leiki o.s.frv., þar sem tíminn væri peningar og nokkrar sekúndur í bið gætu verið erfiðar.

Með öðrum orðum mældi könnunin illa „upplifun neytenda hér á landi varðandi undirliggjandi fjarskiptanet“ líkt og nefnt væri í á bls. 3 í auka samráðsskjali PFS. Rannsóknin gæfi neytandanum ekki tækifæri á að upplifa mun á mismunandi þjónustu. Könnunin kæmi ekki inn á kauphegðun, þekkingu, verðlagningu og ástæðum fyrir vali á internetþjónustuaðila, sem væri ekki beinn mælikvarði á tenginguna sjálfa.

PFS hefði talið að könnunin styddi það að staðganga væri á milli internetþjónustu yfir tengingar á koparneti og ljósleiðaraneti. Þar hefði PFS vísað til þess að verð væri sá þáttur sem réði mestu um val neytenda á internetþjónustuaðila. Fyrst mætti benda á að í spurningunni, sem væri nokkuð löng og greint væri frá í 164 glærum, væri spurt út í internetþjónustuaðila og þjónustuleið, en þetta gæti verið nokkuð ruglandi fyrir þátttakendur og velta mætti fyrir sér af hverju þetta hefði ekki verið aðskilið betur.

² Spurning 14 á bls. 162 í könnun MMR

³ Þessi prósentutala er reiknuð út frá svörum allra, óháð því hvaða tengingu þeir eru með. Ef aðeins eru tekin svör þeirra sem sögðust vera með ljósleiðaratengingu, þá er samsvarandi prósentutala rúm 47%, sjá könnun MMR bls. 164.

Afstaða PFS

PFS er meðvituð um að margir samverkandi þættir ráða vali neytenda á internettengingum. Það er hins vegar óumdeilanlegt að verð er sá þáttur sem flestir setja í fyrsta sæti sem ráðandi þátt. Könnun MMR sýnir með öyggi þætti að verð er mikilvægasti þátturinn í huga neytenda, en sá eiginleiki sem fyrst og fremst aðgreinir kopar og ljósleiðaratengingar, þ.e. hraði, hefur ekki eins mikið vægi.

PFS mótmælir því að könnun MMR prófi lítið upplifun neytenda. Spurningar undir liðum 7, 8, 9, 10, 11 og 12 eru m.a. til þess gerðar að skoða upplifun notenda, notkunarmynstur og afstöðu þeirra til ýmissa þátta er varða kaup á tengingum. Könnun MMR kemur inn á kauphegðun, þekkingu, verðlagningu og ástæður fyrir vali á internetþjónustuaðila og er fullyrðing um annað illa skiljanleg. PFS telur það ekki rétta ályktun að nokkurra sekúndna bið sé eitthvað sem notendur VDSL tenginga þurfi að upplifa.

PFS hefur þegar svarað athugasemd Mílu um lengd og flækjustig könnunar MMR og vísast til þess hér að ofan.

Valdimar sagði í öðru lagi að mikill meirihluti neytenda hefði nefnt annað en verð sem ástæðu.

Prófessorinn tók fram að annað sem kæmi skýrt fram í niðurstöðum könnunar MMR, þegar kæmi að yrtu vali á internetþjónustuaðila, væri að verð væri einungis einn þáttur af nokkrum meginþáttum í ákvörðunartöku neytenda, ef marka mætti niðurstöðurnar. Verð væri oftast nefnt (48%), en næst kæmu gæði þjónustu (44%), hraði tengingar (37%), pakki af meðfylgjandi þjónustu, innifalið gagnamagn og fleiri þættir.

Það væri hægt að snúa þessu við og segja að 79% neytenda hefðu fyrst nefnt annan þátt en verð sem eina af helstu ástæðum fyrir vali heimilisins á internetþjónustuaðila, ef þeir ættu að velja í dag. Einnig væru gæði þjónustunnar og hraði internettengingar hluti af því sama, þ.e. gæði þjónustunnar væru háð hraða tengingar. Hver hefði sagt að neytendur veldu út frá einum þætti?

Afstaða PFS

Eins og áður segir er PFS meðvituð um að margir samverkandi þættir ráða vali neytenda á internettengingum. Það er hins vegar óumdeilanlegt að verð er sá þáttur sem flestir setja í fyrsta sæti sem ráðandi þátt. Könnun MMR sýnir með öyggi þætti að verð er mikilvægasti þátturinn í huga neytenda, en sá eiginleiki sem fyrst og fremst aðgreinir kopar og ljósleiðaratengingar, þ.e. hraði, hefur ekki eins mikið vægi. Það er því ótvíræð vísbending um að afkastageta tengingar sem Míla hefur einblínt nokkuð á í gagnrýni sinni á staðgöngumat PFS er alls ekki eins afgerandi þáttur og Míla vill meina.

Samanlagt eru aðrir þættir en verð með 65% í spurningu 8.1, en 14% svöruðu að þeir vissu ekki hver yrði helsta ástæða þeirra fyrir vali á internettengingu. Það sem PFS taldi mikilvægast að kanna með þessari spurningu var hversu mikið vægi hraði hefði, en það er sá þáttur sem helst skilur á milli kopar- og ljósleiðaratenginga. Vægi þess þáttar var aðeins 12%, en samanlagt voru aðrir þættir 74%. PFS telur það benda eindregið til þess að hraði sé langt í frá úrslitaatriði fyrir mikinn meirihluta neytenda hér á landi og því sé staðgang milli VDSL tenginga og ljósleiðara til staðar og verði það að mati PFS út líftíma greiningar þessarar, hvað sem síðar kann að verða. PFS hefur í hyggju að endurtaka slíka neytendakönnun reglulega til að fylgjast með þessari þróun.

Valdimar sagði í þriðja lagi að um margþátta ákvörðunarferli væri að ræða.

Tók hann fram að samkvæmt könnuninni væri ákvarðanataka neytenda margþátta (*e. multi-attribute deciding making*) en byggði ekki á einum þætti, þ.e. verðinu. Fyrirtæki hefðu samval markaðsráða (*e. marketing mix*) sem væru mismunandi eiginleikar þess virðis sem selt væri. Hefðbundið væri að líta á þessa þætti sem a.m.k. vöru (*e. product*), verð (*e. price*), vettvang/dreifileið (*e. place*) og vegsauka (auglýsingar og kynningarstarf, *e. promotion*). Verð væri bara einn af þáttunum. Það væri kvíavilla (*e. category mistake*) að halda því fram að verð væri aðalþátturinn þegar gæði vörunnar sem þáttur samanstæði af helstu flokkunum sem nefndir væru (eða hakað væri við), líkt og hraði, meðfylgjandi þjónustu og gagnamagni, þ.e. þessir þættir væru sem sagt undirflokkar eða atriði sem tilheyrðu gæðum. Þessi atriði tilheyrðu sama yfirhugtaki og segðu hvað varan gerði fyrir neytandann.

Með því að brjóta þá upp í fleiri flokka og láta þátttakendur nefna þrjá hluti, væri hægt að fá verðþáttinn efstan, en það væri hugsanlega afleiðing af því hvernig spurningin hefði verið sett upp með þrjár mögulegar ástæður nefndar fyrir hvern neytanda. Hérna mætti því gagnrýna bæði framkvæmd og túlkun.

Afstaða PFS

Líkt og áður segir þá er PFS sammála því að margir samverkandi þættir ráði vali neytenda á internettengingum. Mikilvægi niðurstöðunnar fellst ekki fyrst og fremst í því hvar verðið raðast, heldur því að hraðinn er langt frá því að vera mikilvægasti þátturinn. Hraðinn er það sem skilur aðallega á milli kopar- og ljósleiðaratenginga og lítið vægi hans gefur til kynna staðgönguhæfi. Að þessu athuguðu þá hafa meintir annmarkar á uppsetningu spurningarinnar ekki mikla þýðingu.

Valdimar sagði í fjórða lagi að gagnrýna mætti aðferðarfræðina í neytendakönnun MMR.

Tók hann fram að einnig hefði ekkert komið fram um það hvernig spurningin „*Hverjar væru þrjár helstu ástæður fyrir vali heimilisins á internetþjónustuaðila í dag*“ (glæra 70) hefði verið sett fram, en það gæti vissulega haft áhrif á niðurstöðurnar. Það gæti t.d. haft áhrif ef flokkar væru fyrirfram ákveðnir í könnuninni eða verð væri efsti þátturinn til að merkja við. Ekkert kæmi fram um það hvort að flokkar hefðu verið settir fram eða hvort að spurningar hefðu verið opnar. Ef að flokkar hefðu fyrirfram verið valdir þá vöknðu spurningar um þá þætti sem þar hefðu verið settir upp. Hvaðan hefðu þeir komið og hefði farið fram einhver eigindleg rannsókn eða heimildarvinna sem kannað hefði hvaða þættir hefðu átt að vera settir fram?

Afstaða PFS

Spurningin var sett fram á þann hátt að fyrst voru gefnir átta fyrirfram skilgreindir möguleikar í þessari röð: Gæði þjónustu þjónustuaðilans, pakki með meðfylgjandi þjónustu, sjónvarpsefni sem er aðgengileg yfir tenginguna, hraði tengingar, innifalið gagnamagn, markaðssetningarátak þjónustuveitanda/tilboð, verð og að lokum orðspor þjónustuaðila. Einnig voru svarmöguleikarnir: Annað – þá hvað?, veit ekki og vil ekki svara. Síðan var spurt um næst helstu ástæðu fyrir vali og var framsetning á sama hátt og í upphafi að undanskildum þeim valkosti sem þegar hafði verið valinn. Að lokum var spurt um þriðju helstu ástæðuna og var uppsetning eins að því undanskildu að þegar valdir þættir voru ekki til staðar.

Það var því ekkert sem beindi svarendum í átt að svarinu „verð“ og svarendur höfðu kost á að bæta við þáttum. Fyrirfram skilgreindir valkostir voru byggðir á almennri þekkingu starfsmanna PFS og MMR varðandi markaðssetningu og hegðun neytenda. Auk þess var markaðsaðilum og

SE gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Þar sem gefinn var kostur á að bæta við þáttum ef eitthvað hefði orðið útundan í upptalningunni, þá var engin þörf á að kanna það sérstaklega áður en könnunin var samin hvaða þættir ættu að vera forskráðir, enda hefði það varla verið gert nema með svipaðri spurningu og þessari sem hefði þá verið lögð tvisvar fyrir, en það verður að telja augljóslega óþarft.

Valdimar sagði í *fimmta lagi* að ekki hefði verið lagt mat á heildarverð.

Prófessorinn sagði að samkvæmt grundvallarreglum hagfræðinnar þá ætti skynsamur neytandi að vera tilbúinn til að borga verð fyrir þjónustu sem væri í samræmi við þann sparnað sem hlytist af því að nota þjónustuna (internettengingu í þessu tilviki) að viðbættu kostnaðarverði annarrar þjónustuleiðar. Þessi neytendaábat (e. economic value to the customer) hefði ekki verið mældur í könnun MMR, en verð væri meira nefnt sem sem eigindleg breyta (t.d. á glærum 70-82).

Ekki hefði heldur verið lagt mat á heildarkostnað neytenda yfir líftímavirði vörunnar (e. life cycle cost), en ljóst þætti að það gæti sparað umtalsvert fjármagn að vera með betri nettengingu. Til að meta raunverulegt heildarverð vörunnar þá væri lykilatriði að taka ekki einungis fyrir áskriftargjöld, heldur einnig þann kostnað sem hlytist af því að vera með kopar eða ljósleiðaratengingu út líftíma þjónustuleiðarinnar, eða alla vega til lengri tíma litið. Verð væru þannig afstæð og megindleg en ekki alger eða eigindleg.

Afstaða PFS

PFS telur að slíkar vangaveltur hefðu verið til þess fallnar að lengja könnunina og auka flækjustig hennar óþarflega mikið. Eins og áður segir þá var megintilgangurinn með spurningum þar sem verð kom fyrir ekki sá að rannsaka verðmyndun og verðvitund ofan í kjölinn, heldur fyrst og fremst að greina hversu mikið vægi hraði hefði miðað við aðra þætti sem ráðið geta vali neytenda.

Valdimar sagði í *sjötta lagi* að neytendur og markahópar væru misleitir.

Valdimar sagði að PFS hefði ályktað að verð þjónustu væri sá þáttur sem mestu réði um val neytenda á netþjónustuaðila. Hér væri falin forsenda sem segði að neytendur væru einsleitir eða einn hópur. Líkt og netnotkun fólks væri ólík, þá væri ljóst af könnun MMR að það væru misjafnar áherslur þegar t.a.m. kæmi að mismunandi markhópum greint út frá lýðfræði. Ef t.d. væri litið til neytenda sem væru 68 ára og eldri, og svöruðu könnuninni, þá nefndu aðeins 7% verð, en 93% aðra ástæðu eins og pakka með meðfylgjandi þjónustu (33%). Það væri því ekki hægt að alhæfa eitt eða annað um neytendur og aftur mætti sjá hversu margþátta ákvörðunin væri og breytileg eftir neytendum. Verð væri því ofmetið í túlkun PFS.

Á glæru 40 mætti sjá að aðeins 4% nefndu að þeir væru með koparheimtaug sem fjarskiptatengingu heimilisins. Hér væri því um vöru að ræða sem komin væri á enda líftíma síns (e. product lifetime curve).

Á glæru 65 kæmi fram að 29% af þeim sem notuðust við koparheimtaug finndu fyrir vandkvæðum á afkastagetu internettengingar sinnar.

Afstaða PFS

PFS telur að aðallega verði að skoða niðurstöður út frá heildarmengi neytenda. Þrátt fyrir að einhver mismunur sé á milli einstakra hópa notenda þá eru það hlutföll á heildarmarkaðnum

sem skipta mestu máli þegar staðganga er metin. Niðurstöður í könnuninni eru hins vegar einnig settar fram sundurgreindar eftir ýmis konar afmörkun notendahópa. PFS minnir aftur á að það er ekki mikilvægi verðs sem skiptir mestu máli varðandi staðgönguna heldur lítið vægi hraða.

Varðandi glæru 40 er það að segja að komið hefur fram að nokkuð misræmi er milli þess sem notendur telja og þess sem er raunin um fjölda tenginga af hverri gerð. Í raun eru þrjú mismunandi heiti kopartenginga (koparheimtaug, VDSL og Ljósnet) í niðurstöðum á þessari glæru og er samanlagt vægi þeirra 23%. Þessi prósentutala er samt sem áður töluvert lægri en raunverulegt hlutfall notenda á koparheimtaugum. Þetta sýnir að þessi vara er ekki komin á enda líftíma. Fyrirsjáanlegt er að varan hverfi að mestu á næsta áratug eða svo, en PFS hefur lagt mat á þróun þessa hlutfalls á líftíma þessarar greiningar og komist að þeirri niðurstöðu að umtalsverður hluti notenda muni enn nota kopartengingar á næstu þremur árum.

Varðandi glæru 65 þá tekur prófessorinn ekki mið af því að Ljósnet er þjónusta um koparheimtaug. Munur á upplifun notenda á Ljósneti og ljósleiðara er ekki svo mikill, þar sem 72% notenda á Ljósneti finna ekki fyrir vandkvæðum á móts við 81% notenda á ljósleiðaraneti.

Valdimar nefndi í sjöunda lagi verðnæmi neytenda.

Sagði hann að í auka samráðsskjalinu hefði PFS tekið fram að tilraun hefði verið gerð til að rannsaka verðnæmi neytenda með SSNIP prófi, sbr. spurning 14 (á glærum 162-164), en slíkt próf væri stundum notað til að meta hvort að vörur tilheyrðu sama markaði með því að athuga hvort að fyrirtæki gæti hækkað verð marktækt og óafturkræft með hagnaði. En þetta væri venjulega aðgerðabundið sem 5% verðhækkun í að minnsta kosti eitt ár. Í slíku prófi væru neytendur yfirleitt spurðir hvort þeir myndu skipta um vöru/þjónustu ef hún myndi hækka í verði. PFS hefði tekið fram að vandasamt væri að spyrja spurningarinnar á þann hátt að svarendur skildu við hvað væri átt á þeim þrönga tíma sem slíkum könnunum væri svarað.

Væri því að mati Valdimars skrítið að sjá umrædda spurningu aftast og einnig hefði mátt framkvæma sérstaka könnun í kringum SSNIP prófið. Óhætt væri að fullyrða að lítið væri að marka þessa tilraun PFS til að framkvæma SSNIP próf, auk þess sem túlkun gagnanna væri röng, sbr. nánari rök hér að neðan:

- Margir neytendur keyptu þjónustupakka með tilheyrandi netþjónustu. Það gerði það að verkum að þeir þekktu stundum ekki nettengingu heimilisins.

- Spurningin miðaðist við Ljósnetstengingu. Af hverju hefði ekki verið spurt um kopartengingu og ljósleiðartengingu? Hefði skilgreining á Ljósneti einhvers staðar verið í boði? Þetta hlýti að geta talist ruglandi, sérstaklega í ljósi þekkingar neytenda á vöru.

- Spurningin hefði hljóðað svona: „Segum svo sem að **mánaðarlegt** áskriftargjald ykkar á internetþjónustu myndi hækka um ca. 12.000-15.000 kr. á **ársgrundvelli**, á sama tíma og verð á öðrum nettengingum stæði í stað. Hversu líklegt eða ólíklegt er að þið mynduð þá skipta yfir í þjónustuleið sem byggir á Ljósnetstengingu í staðinn“ (glæra 162). Þessi spurning væri bæði löng, ruglingsleg og tekin í lokin í langri könnun. Hoppað væri á milli mánaðarlegs áskriftargjalds og heildarkostnaðar á ársgrundvelli. Fyrr í könnuninni hefði verið spurt um mánaðargjald án frekari flækju og flestir tengdu við mánaðargjald en ekki árgjald. Myndi spurningin gefa sömu niðurstöðu ef spurt væri um hækkun um 1.000-1.250 kr. hækkun á mánuði?

- PFS héldi því fram á blaðsíðu 4 í auka samráðsskjali PFS að niðurstöður spurningarinnar bentu til þess að neytendur sem segðu að heimilið væri með netþjónustu með ljósleiðaraheimtaug væru álíka viljugir og aðrir til að skipta yfir í Ljósnetstengingu við slíka verðhækkun. Samt stæði á glæru 164 að um marktækan mun á milli hópa væri að ræða þegar kæmi að núverandi fjarskiptatengingu (litla stjarnan í vinstra horninu), miðað við 95% öryggisbil. Það væri munur á svörum þeirra sem svöruðu þessari spurningu, byggt á bakgrunnsspurningunni hvað varðaði fjarskiptatengingu.

- Á glæru 162 kæmi fram að eftirfarandi skýring hefði fylgt spurningunni: „*Internetþjónusta er almennt nú og lengi verið seld á sama verði, óháð tegund fjarskiptatengingar sem hún er veitt um.*“ Hér væri spurning hvort þessi spurning væri leiðandi. Alla vega væri hér sterklega gefið í skyn að tengingar væru sambærilegar og að verðhækkanir væru óvanalegar.

- Það væri alltaf líklegt til mikillar skekkju að spyrja neytendur beint út í verðhækkanir. Réttmæti slíkra spurninga væri yfirleitt lítið, þar sem neytendur væru almennt á móti verðhækkunum, teldu sig stundum geta haft áhrif á fyrirtæki með því að segjast myndu bregðast við verðhækkun og ættu það til að ofmeta viðbrögð sín og vanmeta vanafesti þegar kæmi að breytingum. Líkt og það væri yfirleitt ekki réttmætt að spyrja út í hollustu og sjálfbærni þar sem neytendur settu upp geislabaug eða ofmætu jákvæða hegðun sína að þá myndi sumum neytendum það vera borgaraleg skylda sín að vera á móti verðhækkunum. Út af þessu væru verðbreytingar yfirleitt mældar faglega með verðtilraunum eða valhegðunartilraunum (e. choice-based conjoint analysis), þar sem áhrif verðs væru afleidd út frá vali neytenda í stað þess að spyrja hann beint.

Afstaða PFS

PFS tekur fram að SSNIP próf getur miðast við 5-10% verðhækkun.

PFS hefur þegar svarað athugasemd Mílu um staðsetningu spurningarinnar hér að ofan og er vísað til þess. PFS er meðvituð um að spurning sem þessi getur ekki gefið endanlegt og nákvæmt svar um staðgönguhæfi. Niðurstöðurnar gefa hins vegar vísbendingu um staðgöngu og eru skoðaðar í samhengi við aðra þætti sem haft geta áhrif.

Það hefur komið í ljós að ekki eru allir neytendur vel upplýstir um tegund tengingar og getur það valdið nokkurri skekkju. Engar vísbendingar eru þó um að slík skekkja sé frekar í eina átt en aðra. Það á því ekki að hafa veruleg áhrif að margir kaupi tengingu í stærri þjónustupakka og eru ekki allir vel meðvitaðir um gerð tengingar.

Eins og PFS hefur áður fjallað um í svari við athugasemd Mílu hér að ofan þá er Ljósnet vel þekkt hugtak, enda hefur það verið markaðssett af Símasamstæðunni um árabil. PFS telur allt benda til þess að keðjustaðganga sé til staðar á markaðnum og til að kanna það nánar beindist spurningin að hugsanlegri staðgöngu milli ljósleiðara og þeirrar gerðar kopartenginga sem næst kæmist í afköstum, en það er VDSL sem markaðssett er undir heitinu Ljósnet. Þetta er ástæðan fyrir því að spurt var um vilja til að skipta yfir í Ljósnet, en ekki eitthvað óskilgreint koparnet.

PFS telur að svarendur séu almennt fullfærir um að skilja spurningu nr. 14. Þrjár línur af texta á skýrri íslensku ættu ekki að vefjast fyrir meðalmanninum. PFS hafnar því alfarið að spurningin sé leiðandi. Með tilliti til skilgreiningar á SSNIP prófi þar sem eitt skilgreiningaratriðið er varanleg verðhækkun sem prófessorinn segir sjálfur að sé a.m.k. til eins árs þá telur PFS eðlilegt að spyrja út frá áhrifum verðhækkunarinnar á ársgrundvelli, enda er það ekki svo að heimili skipti reglulega eða oft um undirliggjandi fjarskiptanet.

PFS fellst á það að orðalag í lokamálslið 10. málsgreinar á bls. 4 í aukasamráðsskjalinu er í besta falli ónákvæmt og mun PFS ekki haga orðalagi með þessum hætti í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A). Það er töluverður munur á svörum þeirra sem telja sig vera með ljósleiðaratengingu og annarra hópa svarenda. PFS telur þó að samanburður á þessum hópum sé ekki það mikilvægasta í niðurstöðum spurningar 14. PFS telur að það sem vert sé að skoða séu eingöngu svör þeirra sem höfðu áður sagst vera með ljósleiðara. Úr þessum hópi svarenda eru 33% sem töldu það mjög eða frekar líklegt að þeir myndu skipta yfir í Ljósnet ef ljósleiðaratengingin hækkaði. Ef þeir sem svöruðu „veit ekki“ eru teknir frá, þá er hlutfall þeirra sem myndu mjög eða frekar líklega skipta um 48%.

Athugasemd Mílu við inngang spurningarinnar hefur þegar verið svarað hér að ofan. Hér er einungis verið að lýsa staðreynd um verðlagningu, en ekki verið að leggja neitt mat á gæði tenginga. Hvorki Míla né Valdimar rökstyðja það að nokkru marki hvernig orðalagið getur verið leiðandi.

Spurning um viðbrögð við verðhækkun er megininntak SSNIP prófsins sem Míla hafði skorað á PFS að framkvæma. PFS er meðvituð um að taka verður svörum við slíkum spurningum með nokkrum fyrirvara. Þess vegna byggir PFS ekki á þessum svörum einum og sér, en þau benda vissulega í sömu átt og önnur atriði sem PFS hefur skoðað, þ.e. að staðganga sé á milli VDSL og ljósleiðara.

Valdimar vísaði í áttunda lagi til verðs og þekkingar/þekkingarleysis neytenda.

Að nota verð og smáar verðbreytingar til að meta markaði og staðgöngu ætti meira við þegar markaðir einkenndust af fullkomnum upplýsingum, einfaldari tækni og/eða einsleitum vörum. Á slíkum mörkuðum væri samkeppni yfirleitt að mestu byggð á verði. Hins vegar, þegar samkeppni einkenndist meira af takmörkuðum upplýsingum eða þekkingu, verðsamkeppni og afköstum eða gæðum vöru, þá væru SSNIP verðmælingar (5% verðlækkun yfir eitt ár) yfirleitt of takmarkaðar. Vara sem væri hluti af pakka væri ennþá erfiðari gagnvart verðmælingu.

Á glæru 12 (spurning 2a1) kæmi fram að aðeins 24% svarenda hefðu getað skrifað nafn þjónustuleidar sinnar, þannig að 76% hefðu ekki vitað hvaða þjónustuleið í interneti heimilið keypti. Þetta sýndi fram á þekkingarleysi neytenda/markaðarins. Einnig væri óljóst hvort að þessi 24% hefðu svarað rétt.

Að bera saman internetþjónustu einungis út frá verðlagningu, til að greina markaði og samkeppni ætti meira við á mörkuðum þar sem fullkomnar upplýsingar væru fyrir hendi. Glæra 12 sýndi að kaup á netþjónustu á Íslandi væri langt frá því, þar sem meirihluti neytenda hefði ekki einu sinni getað nefnt þjónustuleið sína. Markaðurinn einkenndist því að nokkru leyti af þekkingarleysi.

Í könnuninni væru fleiri dæmi um skort á þekkingu neytenda þegar kæmi að fjarskiptamálum heimilisins, sbr. neðangreindar glæsur:

- Glæra 37: 35% svarenda vissu ekki hvernig tegundar fjarskiptatenging heimilisins væri.
- Glæra 43: 34% vissu ekki hver ætti og ræki tenginguna (Míla, Tengir ...)
- Glæra 45: 6% af viðskiptavinum Símans hefðu talið sig vera á GR netinu, en það væri tæknilega ómögulegt. 13% þeirra sem sögðust vera með Ljósnet hefðu sagst vera á GR netinu

(GR ætti ekki koparheimtaugar). 41% 4G notenda sögðust vera á þráðbundnum netum (4G væri þráðlaus lausn).

- Glæra 24: Aðeins 46% hefðu skráð mánaðarlegt áskriftargjald þjónustunnar og 18% sögðu að spurningin ætti ekki við því að hún væri greidd af vinnuveitanda. Þar sem meirihluti svarenda vissi ekki hvað hann greiddi og/eða að þjónustan væri greidd af öðrum aðila, þá væri erfitt að halda því fram að val á þjónustuleið færi eftir verðlagningu.

- Glæra 30: Þar hefði verið spurt um mánaðarlegt áskriftargjald. 50% vissu það ekki og/eða borguðu ekki sjálfir.

- Glæra 18: Sömu niðurstöður. Aðeins 32% skrifuðu nafn þjónustupakkans.

Ef neytendur væru upplýstir, þá myndi það hafa hafa áhrif og væri efni í frekari rannsóknir.

Verð gæti verið frekar óvirkur eiginleiki vöru á mörkuðum sem einkenndust af því að ný kerfi/lausnir væru teknar upp og það tæki markaðinn tíma að skilja mismun verðs og afkasta. Ein af ástæðunum væri að það tæki neytendur tíma að átta sig á mismunandi upplifun og gæðum mismunandi lausna.

Verð gætu verið frekar óvirkur eiginleiki vöru á mörkuðunum, þar sem um varanlega þjónustu væri að ræða og umskipting, þar sem ný lausn væri tekin upp, fylgdi skiptikostnaður. Á glæru 9 (spurning 2) kæmi fram að 71% svarenda keypti internetþjónustu í pakka með annarri þjónustu. Þetta ætti að auka skiptikostnað við að skipta frá einni tengingu yfir í aðra.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að SSNIP spurning hafi takmarkaða þýðingu á markaði sem þessum. Þess vegna hafði PFS ekki séð ástæðu til að framkvæma slíkt próf við gerð frumdraganna, en ákvað síðar að verða við áskorunum Símasamstæðunnar um að gera neytendakönnun sem innihéldi spurningu af þessu tagi. PFS byggir mat sitt á staðgöngu á fjölmörgum atriðum eins og oft hefur komið fram.

PFS er sammála því að neytendakönnunin sýni að neytendur eru ekki allir vel upplýstir um þær áskriftarleiðir sem þeir kaupa, og þaðan af síður undirliggjandi tengingar. PFS telur þetta styðja staðgöngumat sitt þar sem þetta sýni að neytendur eru almennt ekki uppteknir af því að vera með eina tegund tenginga umfram aðrar.

PFS telur að skiptikostnaður sé óverulegur þegar skipt er um þjónustuveitanda og tengingu. Vaninn er hér á landi að allur búnaður er lagður til af þjónustuveitanda og tekur notandinn því einn búnað á leigu í stað annars. Þá er umstang við skiptin almennt ekki mikið. Hvorki Míla né Valdimar hafa gert grein fyrir því í hverju þessi skiptikostnaður á að felast.

Valdimar sagði í *níunda lagi* að í könnun Gallup fyrir Mílu kæmi fram að ljósleiðari væri mun betri en kopar að mati meirihluta neytenda.

Gallup hefði í sinni neytendakönnun kannað hvort kopartenging væri möguleg staðkvæmd fyrir ljósleiðara í hugum neytenda. Líkt og í könnun MMR, hefðu gögn verið vigtuð svo að úrtak myndi endurspegla þýði með tilliti til kyns, aldurs og búsetu. Þar kæmi fram að mikill meirihluti þátttakenda teldu ljósleiðara vera mun betri en kopartenging sem kostur fyrir nettengingu heimilisins, eða 81,1%, en einungis 0,7% teldi kopar vera mun betri. Þegar neytendur hefðu verið spurðir hvort þeir myndu velja ljósleiðaratengingu eða kopartengingu, hefðu þeir kost á

báðu, þá sögðust 89,3% myndu velja ljósleiðara. Könnun Gallup fyrir Mílu hefði verið mun beinskeyttari og einfaldari en könnun MMR fyrir PFS, þar sem í könnun Gallup hefði verið tekið beint á samanburðinum á milli ljósleiðaratenginga og kopartenginga.

Afstaða PFS

PFS hefur áður svarað athugasemd varðandi þessa spurningu Gallup. Spurningin er gölluð m.a. að því leyti spurt er um óskilgreindar kopartengingar, en ekki þær tengingar sem koma næst ljósleiðara í staðgöngukeðjunni, þ.e.a.s. Ljósnet (VDSL).

Þá eru þessi svör ekki í takt við almenna hegðun neytenda á markaðnum, þar sem stór hluti þeirra kaupir enn kopartengingar þrátt fyrir að hafa aðgang að ljósleiðara og sumir hafa flutt sig aftur til baka á kopar eftir að hafa verið með ljósleiðaratengingu. Ennfremur er margt annað en tegund undirliggjandi fjarskiptanets sem ræður vali neytenda á internetþjónustuaðila, og raunar margt sem stendur þar frammar við slíkt val.

Valdimar nefndi í tíunda lagi verðnæmi.

Spurning 4 í könnun Gallup væri í anda svokallaðs SSNIP prófs að því leyti að spurt hefði verið hversu miklu ódýrari kopartenging þyrfti að vera að lágmarki til að neytandi myndi velja hana umfram ljósleiðaratengingu. Tæpur helmingur (41,8%) hefði svarað því til að kopartenging kæmi ekki til greina og aðeins 5,5% hefðu svarað innan við 0-24%, en aðrir merkt við hærri prósentu og flestir (22,2%) við 50-74%. Þessi rannsókn væri helst frábrugðin hefðbundnu SSNIP prófi á þann hátt að þar væri yfirleitt spurt hvort neytandi væri tilbúinn til að skipta kæmi til 5% verðhækkunar (stundum 10%) líkt og áður hefði verið nefnt, en hér væri um að ræða mun meiri verðmun. Þrátt fyrir það vildu notendur ekki færa sig, sem styddi að ekki væri um staðgöngu að ræða milli ljósleiðara og kopars.

Könnun Gallup væri fremur stutt og einföld og af henni mætti draga þær ályktanir að mikill meirihluti neytenda liti ekki á ljósleiðara- og kopartengingar sem staðkvæmdarvörur. Fengi þessi mikli meirihluti neytenda kopartengingu í stað ljósleiðara, myndi hann ekki vera sáttur í þeim skilningi að hann myndi enn vilja skipta yfir í ljósleiðara og eftirspurnin myndi enn vera til staðar. Væri um staðkvæmdarvörur að ræða, þá ætti það að fá eina vöru að minnka eftirspurn eftir hinni (staðkvæmdar) vörunni. Þetta væri frekar afdráttarlaust.

Afstaða PFS

PFS vísar til svars hér næst að ofan varðandi ágalla þess að spyrja um óskilgreindar kopartengingar í stað þess að kanna mögulega keðjustaðgöngu með því að spyrja um samliggjandi hlekki í staðgöngukeðjunni.

Að auki telur PFS spurninguna ekki rétt fram setta hvað varðar verðbreytingar, sbr. næstu tvær athugasemdir Valdimars Sigurðssonar.

Valdimar sagði í ellefta lagi að verð gæti verið frekar óvirkur eiginleiki voru á mörkuðum sem einkenndust af hröðum tæknibreytingum.

Markaðurinn snérist um mun meira en bara verðsamkeppni og því væri alltaf til staðar hætta á því að SSNIP próf skilgreindi markað (staðkvæmd) á ófullnægjandi hátt. Þetta gæti valdið þeirri skekkju að markaðir yrðu skilgreindir of þröngt, þar sem samkeppni ætti sér stað á mun fleiri þáttum eða eiginleikum vöru en einungis verðum. Þetta ætti sér sérstaklega stað í atvinnuvegum

sem einkenndust af hröðum tæknibreytingum, en þar væri samkeppni yfirleitt meira á eiginleikum tengdum frammistöðu fremur en verðum. Í slíkum geirum þá kepptu fyrirtæki ekki einungis með því að lækka verð heldur með því að þróa eða innleiða tækni sem breytti vörugæðum og frammistöðu á áhrifamikinn hátt. Með því að kvarða samkeppni eftir viðbrögðum neytenda gagnvart smáum verðbreytingum væri hætt á því að afbaka enn frekar samkeppni í atvinnuvegum sem fylgdu hraðri tækniþróun, þar sem verð væri nánast óvirkur þáttur í ákvörðunartöku meirihluta neytenda, líkt og sjá mætti í niðurstöðum Gallup.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að markaðurinn snúist um margt fleira en verð og því er SSNIP spurning ein og sér ekki afgerandi varðandi niðurstöðu staðgöngumats. PFS styðst þess vegna við marga aðra þætti í sínu mati. PFS minnir á að samkeppni á markaði fyrir internettengingar snýst m.a. um þá þjónustuvöndla sem einstök fyrirtæki bjóða viðskiptavinum sínum og getur hegðun neytenda t.d. ráðist af því sjónvarpsefni sem er aðgengilegt og af almennri ímynd þjónustuveitandans. Notkun þjónustuveitandans á þróaðri tækni þarf ekki að stýra hegðun kaupenda til skemmri eða meðallangs tíma, eins og sést af þeim gögnum sem PFS hefur aflað um notkun á kopartengingum á ljósleiðaravæddum svæðum og brottfall notenda af ljósleiðara GR yfir á koparnet Mílu, en nánari grein er gerð fyrir því í viðauka B.

Valdimar fjallaði í *tólfta lagi* um aðferðarfræðina við neytendakönnun Gallup.

Það hefði verið betra ef Gallup könnunin hefði notast við jafnbilakvarða, því þá hefði verið hægt að mæla staðkvæmd í formi verðteygni eftirspurnar eða sem fylgni varðandi það að ef verð einnar vöru myndi hækka, að þá ætti eftirspurn (viljinn til að greiða) fyrir hina (staðkvæmdarvöruna) að aukast. Það hefði verið betri aðferðarfræði, en breytti samt ekki þeirri ályktun að samkvæmt könnuninni væri hægt að lækka verðið umtalsvert á kopartengingu án þess að meirihluti neytenda myndi velja hana, en Gallup hefði einungis spurt þá sem valið hefðu ljósleiðaratengingu (89,3%).

Afstaða PFS

Hér er bent á ágalla á spurningu Gallup um viðbrögð við verðhækkun. PFS hefur í fyrri svörum bent á fleiri galla á framsetningu könnunar Gallup og vísast til þess. PFS telur því spurningu 14 í könnun MMR gefa betri mynd af mögulegri hegðun neytenda gagnvart hækkun á verði ljósleiðaratengingar, en minnir jafnframt á að mat PFS byggir á mörgum öðrum þáttum.

Míla sagði að af niðurstöðum Valdimars væri ljóst að könnun MMR fyrir PFS væri *verulegum annmörkum háð* svo og þær ályktanir sem PFS drægi af henni í samráðsskjalinu. Væri það m.a. sérfræðilegt mat hans að verð netþjónustunnar væri ekki sá þáttur sem réði mestu um val neytenda á netþjónustuaðila samkvæmt könnun MMR. Könnunin mældi illa upplifun neytenda hér á landi varðandi undirliggjandi fjarskiptanet. Rannsóknin hefði ekki gefið neytendum tækifæri til að upplifa mun á mismunandi þjónustu. Könnunin hefði þannig komið inn á kauphegðun, þekkingu, verðlagningu og ástæður fyrir vali á internetþjónustuaðila, sem væri ekki mælikvarði á tenginguna sjálfa. Þá hefði könnunin verið of löng og bæði hefði verið spurt út í internetþjónustuaðila og þjónustuleið, sem gæti verið nokkuð ruglandi fyrir þátttakendur. Að því er varðaði þýðingu verðs fyrir val neytenda hefði hann bent á að mikill meirihluti neytenda hefði nefnt annað en verð sem ástæðu. Raunar hefðu 78% neytenda fyrst nefnt annan þátt en verð sem eina af helstu ástæðum fyrir vali heimilisins á internetþjónustuaðila.

Niðurstöður könnunarinnar bentu þannig til þess að ákvarðanataka neytenda væri margþátta (e. multi-attribute decising making), en byggði ekki á einum þætti, s.s. verðinu. Þá hefðu verið gerðar ýmsar athugasemdir við aðferðafræðina sem slíka við könnunina. Ekkert mat hefði verið lagt á heildarverð. Ályktun PFS um að verð væri sá þjónustubáttur sem skipti mestu um val neytenda á netþjónustuaðila væri jafnframt háð þeirri földu forsendu að neytendur væru einsleitir hópur, en svo væri ekki, enda netnotkun breytileg eftir hópum. Það að aðeins 4% hefðu nefnt að þeir væru með koparheimtaug sem fjarskiptatengingu heimilisins benti til þess að um vöru væri að ræða sem væri komin á enda líftíma síns (e. Product lifetime curve). Þá hefðu í álitinu verið gerðar verulegar athugasemdir við tilraun PFS til mats á verðnæmi neytenda með framkvæmd SSNIP prófs í spurningu 14, en í álitinu kæmi fram að lítið mark væri takandi á þessari tilraun, auk þess sem túlkun gagnanna væri röng.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að ofan fjallað um einstaka liði í greinargerð Valdimars og er óþarfi að endurtaka það hér. Vísað er til fyrri svara um þetta efni.

Míla sagði að jafnframt hefði verið bent á það í álit Valdimars að verð gæti verið frekar óvirkur eiginleiki vöru á mörkuðum sem einkenndust af því að ný kerfi/lausnir væru teknar upp og það tæki markaðinn tíma að skilja mismun verðs og afkasta. Ein af ástæðunum væri að það tæki neytendur tíma að átta sig á mismunandi upplifun og gæðum mismunandi lausna. Á mörkuðum þar sem eiginleikar vöru einkenndust af hröðum tæknibreytingum gæti verið hætta á því að SSNIP próf skilgreindi markað (staðkvæmd) á ófullnægjandi hátt, sem gæti valdið þeirri skekkju að markaðir yrðu skilgreindir of þröngt, þar sem samkeppni ætti sér stað á mun fleiri þáttum eða eiginleikum vöru en einungis verðum. Þetta ætti sér sérstaklega stað í atvinnuvegum sem einkenndust af hröðum tæknibreytingum, en þar einkenndist samkeppni yfirleitt meira af eiginleikum tengdum frammistöðu fremur en verðum. Í slíkum geirum kepptu fyrirtæki ekki einungis með því að lækka verð heldur með því að þróa eða innleiða tækni sem að breytti vörugæðum og frammistöðu á áhrifamikinn hátt.

Þá hefði hann sagt að með því að kvarða samkeppni eftir viðbrögðum neytenda gagnvart smáum verðbreytingum væri hætta á því að afbaka enn frekar samkeppni í atvinnuvegum sem fylgdu hraðri tækniþróun, þar sem að verð væri nánast óvirkur þáttur í ákvörðunartöku meirihluta neytenda, líkt og sjá mætti í niðurstöðum könnunar Gallup fyrir Mílu. Væri það reyndar mat Valdimars að það hefði verið betra ef Gallup könnunin hefði notast við jafnbilakvarða, því þá hefði verið hægt að mæla staðkvæmd í formi verðteygni eftirspurnar eða sem fylgni í því sambandi að ef að verð einnar vöru hækkaði, þá ætti eftirspurn (viljinn til að greiða) fyrir hina (staðkvæmdarvöruna) að aukast. Það breytti þó ekki þeirri ályktun að samkvæmt könnuninni væri hægt að lækka verðið umtalsvert á kopartengingu án þess að meirihluti neytenda myndi velja hana, en Gallup hefði einungis spurt þá sem þá þegar hefði verið með ljósleiðaratengingu (89.3%). Hefði það því verið niðurstaða prófessorsins að ljósleiðari og kopar væru ekki staðkvæmdarvörur.

PFS tekur það fram hér að í skýrslu Valdimars er sett fram eftirfarandi ályktun, sem Míla getur ekki um í athugasemdum sínum:

*„Hér er því hægt að álykta sem svo að ljósleiðari og kopar séu ekki staðkvæmdarvörur. Heldur er hér miklu frekar um **staðgengil** að ræða. Kannanir MMR og Gallup sýna fram á að verð er ekki sá þáttur sem ræður mestu um val neytenda, heldur gæði (hraði, þjónusta, gagnamagn). En annars er um margþátta ákvörðunarferli að ræða. Kopartenging er komin langt á líftíma (product life-cycle) sinn. Ný tækni tekur yfir: **Ljósleiðari er staðgengill kopars.**“*

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri umfjöllunar um greinargerð Valdimars. Auk þess vill PFS taka eftirfarandi fram varðandi niðurstöður hans um staðkvæmd. Valdimars kemst að þeirri niðurstöðu að af umræddum neytendakönnunum sé hægt að draga þá ályktun að „...ljósleiðari og kopar séu ekki staðkvæmdarvörur. Heldur er hér miklu frekar um **staðgengil** að ræða“ (leturbr. PFS).

Við skoðun á fullyrðingunni þá er það fyrsta sem vekur athygli að nettengingar sem fara um koparheimtaugar hafa um árabil verið starfræktar og markaðssettar á Íslandi af Símasamstæðunni undir heitinu „Ljósnet“, þar sem áhersla í markaðsstarfi er lögð á að tengingin byggji í grunninn á ljósleiðaratengingu í götuskáp. Það er því ekki um það að ræða að internettengingar sem fara hreint um kopar séu lengur til staðar svo nokkru nemi og því álitamál hvort ályktunin sé viðkomandi þar sem hún endurspeglar hvorki þá tengimöguleika sem neytendum standa til boða né það heiti sem varan hefur verið seld undir (þ.e. Ljósnet).

Í könnun Gallup eru svarendur beðnir um að greina á milli þess hvort þeir telji ljósleiðaratengingu eða kopartengingu betri kost sem internettengingu fyrir heimilið (bls. 4) og hvort þeir séu með ljósleiðaratengingu eða kopartengingu á heimili sínu (bls. 6). Enginn kostur er gefinn á aðgreiningu á milli ljósleiðara og Ljósnets. Heldur er ekki gefinn kostur á því að tilgreina farnetstengingar (5G, 4G o.fl.). Niðurstaða Gallup er að 92,5% hafi talið ljósleiðaratengingu vera betri kost en kopartengingu og aðaf þeim sem sögðust vera með nettengingu við heimili sín voru 98,4% sem sögðu að þeir væru annað hvort með ljósleiðara- eða kopartengingu. Ef skiptingin milli ljósleiðara og kopars er skoðuð þá sögðust 85% vera með ljósleiðara en 15% með kopartengingu (reiknað sem hlutfall af þeim sem sögðust vera annað hvort með ljósleiðara eða kopar).

Í könnun MMR var mælingin framkvæmd með öðrum hætti þar sem svarendum var gefinn kostur á að velja á milli töluvert fleiri tengimöguleika, þar á meðal Ljósnets og farnetstenginga (5G, 4G o.fl.). Niðurstaða könnunarinnar var að af þeim sem tóku afstöðu sögðust 89% vera með annað hvort ljósleiðaratengingu eða kopartengingu (Ljósnet, koparheimtaug eða VDSL). Ef skiptingin milli ljósleiðara og kopars er skoðuð þá sögðust 69% vera með ljósleiðara en 31% með kopartengingu (reiknað sem hlutfall af þeim sem sögðust vera með tengingu sem byggir annað hvort á ljósleiðaraheimtaug eða koparheimtaug).

Þegar niðurstaða MMR könnunarinnar er rýnd enn frekar kemur í ljós að af þeim sem nefndu tengingar sem byggja á koparlögn þá var stærsti hlutinn, eða 79%, sem nefndi Ljósnet, 18% nefndu kopar og 3% nefndu VDSL. Það virðist því sem tengingar sem tæknilega séð byggja á kopar séu fyrst og fremst kunnugar neytendum undir heitinu Ljósnet. Það má því velta fyrir sér hvort munurinn á milli kannana á þeim fjölda sem segist vera með kopartengingu sé kominn til vegna einhverskonar ruglings hjá svarendum.

Til að skoða ofangreint má bera niðurstöður kannananna saman við rauntölur yfir fjölda nettenginga í landinu. Samkvæmt tölum frá PFS voru 91.221 ljósleiðaranettenging og 47.388 koparnettengingar (xDSL) í landinu í lok fyrri helmings árs 2020. Hafði ljósleiðaratengingum þá fjölgað um 12,9% frá árinu áður á sama tíma og kopartengingum hafði fækkað um 7,8%. Þessi þróun var í sömu átt en þó ekki eins hröð og árið þar áður þegar ljósleiðaratengingum hafði fjölgað um 27% frá lokum fyrri helmings 2018 til fyrri helmings 2019 á sama tíma og kopartengingum fækkaði um 20,1%. Með það að markmiði að áætla raunfjölda nettenginga í landinu við lok þriðja ársfjórðungs (sex mánuðum seinna en síðustu rauntölur liggja fyrir) má því gróflega áætla að breytingin hafi verið um það bil helmingur af breytingunni síðustu 12 mánuði þar á undan.

Ef breyting á fjölda tenginga er ekki ofátluð liggur því nærri að 97.112 ljósleiðaratengingar og 43.673 kopartengingar hafi verið í landinu við lok þriðja ársfjórðungs 2020, á sama tíma og kannanir MR og Gallup voru lagðar fyrir. Hlutfallslega jafngildir það því að 69% þessara tenginga hafi verið ljósleiðari og 31% kopartengingar þann 1. október 2020.

Það að svo margir svarendur í könnun Gallup, eða 89%, hafi sagst vera með ljósleiðaratengingu (16 prósentustigum fleiri en opinberar tölur segja til sem jafngildir helmingi allra kopartenginga) bendir því eindregið til þess að í hugum neytenda sé rík tilhneiging til að líta á Ljósnet sem staðkvæmd fyrir ljósleiðara.

Valdimar kemst að þeirri niðurstöðu að ekki sé um staðgöngu að ræða heldur sé ljósleiðari staðgengill fyrir kopartengingar. Með staðgengli á prófessorinn væntanlega við enska orðið „replacement“, en þá er um að ræða vöru sem tekur við af þeirri sem fyrir er, vegna þess að hún hafi allt aðra eiginleika, virki betur eða að önnur vara hefur verið aflögð. PFS er ekki sammála þessu enda hafa ljósleiðaratengingar og kopartengingar sambærilega eiginleika í huga stórs hluta neytenda og kopartengingar hafa augljóslega ekki verið aflagðar, þó þeim hafi fækkað hin síðustu ár. PFS telur að það verði staðan út líftíma greiningar þessarar, hvað svo sem síðar kann að reynast. Að mati PFS er líklegt að ljósleiðaratengingar verði staðgengill koparheimtauga í framtíðinni, en að það gerist ekki á líftíma þessarar greiningar.

Míla sagðist taka undir þau sjónarmið sem fram kæmu í áliti Valdimars, eftir því sem við ætti, og teldi að PFS væri nauðsynlegt og raunar skylt, að virtum athugasemdum Mílu, sbr. og rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga og meginreglna stjórnsýsluréttarins, að endurskoða fyrrnefnda könnun sína og þær ályktanir sem PFS hefði dregið af henni í samráðsskjalinu. Raunar væri fullt tilefni fyrir PFS að byggja á niðurstöðum könnunar Gallup fyrir Mílu, eða, að lágmarki, framkvæma nýja könnun sem væri einfaldari og snéri eingöngu að þeim atriðum sem þörfuðust svara við mat á þeim atriðum sem hér væru til skoðunar. Væri allur réttur áskilinn í þessu sambandi, þ.m.t. á síðari stigum.

Afstaða PFS

PFS hefur hér að ofan fjallað um einstaka liði í greinargerð Valdimars, m.a. varðandi samburð á könnunum Gallup og MMR og er óþarfi að endurtaka það hér. PFS hefur m.a. rökstutt hvers vegna stofnunin telur könnun MMR gefa betri vísbendingar um afstöðu neytenda heldur en könnun Gallup. Vísað er til fyrri svara um þetta efni.

Síminn sagði að við blasti að neytendakönnun MMR fyrir PFS gæti ekki verið löglegur grundvöllur að greiningu á því hvort staðganga væri á milli ljósleiðaratenginga og kopartenginga. Hér á eftir yrðu nokkur dæmi nefnd um það hversu gagnslítill umrædd neytendakönnun væri í þessu augnamiði.

Spurningin í neytendakönnuninni hefði átt að miða við 10% verðhækkun, eins og fram kæmi í auka samráðsskjali PFS. Í sama skjali segði PFS að verið væri að skoða pakka, en spurningin sem lögð hefði verið fyrir svarendur hefði ekki falið í sér spurningu um pakka með internetþjónustu, heldur internetþjónustuna staka. Þannig væri misræmi í því sem PFS hefði ætlað að spyrja um og því sem raunverulega hefði verið spurt um.

Í könnuninni hefði þurft að upplýsa neytandann um þjónustuna sem spurt hefði verið um, en ekki um heiti sem óvíst væri hvort allir svarendur gerðu sér grein fyrir hvað þýddi. Spurningin hefði t.d. getað verið:

„Ef verð á internetþjónustu um ljósleiðara myndi hækka um 300-600 kr. á mánuði, myndir þú skipta yfir á tengingu sem væri tífalt hægari?“

Kopartengingar á Íslandi næðu almennt um 50-100 Mb/s hraða í niðurbali, á meðan ljósleiðaratengingar væru almennt komnar upp í 1 Gb/s tengingu. Fyrir nokkrum árum síðan hefði munurinn milli tengihraða aðeins verið 50 Mb/s, eða helmingss munur, en væri núna tífaldur eða tuttugufaldur ef vigrun væri ekki beitt á xDSL tengingar.

Afstaða PFS

PFS bendir enn og aftur á að umrædd könnun er ekki eini grundvöllur mats á staðgöngu. Neytendakönnunin var fyrst og fremst gerð vegna áskorana Símasamstæðunnar um það í samráði um frumdrögin. PFS taldi sig þegar við gerð frumdraganna hafa nægar sannanir fyrir staðgöngu. Þau gögn sem aflað var í framhaldi af umræddum athugasemdum, þ.m.t. neytendakönnunin, styrkja niðurstöðu PFS en eru ekki eini grundvöllur staðgöngumatsins.

PFS telur ekki vera misræmi milli tilvitnaðs texta í aukasamráðsskjalinu og spurningar 14 í könnun MMR. Mun eðlilegra var að spyrja um hækkun á internetþjónustunni einni og sér heldur en hækkun á heildarþakka sem viðkomandi kaupir. Slíkt hefði leitt til þess að hækkunin væri enn meiri í krónum talið og hefði án efa leitt til þess að fleiri hefðu talið líklegt að þeir myndu skipta úr ljósleiðaratengingu yfir í Ljósnet.

Spurningin sem Síminn setur fram sem heppilegri valkost er mjög leiðandi með tilvísun í hraðamismun sem neytendur eru almennt ekki mjög uppteknir af. Þar að auki er sú verðhækkun sem kemur fram í spurningunni of lítil.

PFS hefur fjallað um áhrif mismunandi hraða á öðrum stöðum í þessu skjali sem og í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðauka B og er ekki ástæða til að orðlengja um það atriði hér, en í stuttu máli sagt hefur verið leitt í ljós að flestum notendum dugar vel VDSL tenging og hafa í raun ekki mikla þörf fyrir þann auka hraða sem býðst á ljósleiðara, eins og sakir standa og að mati PFS ekki út líftíma greiningar þessarar.

Síminn sagði að verðforsendur sem PFS hefði beitt í umræddri neytendakönnun væru rangar. Staðganga væri mæld með 5-10% verðhækkun, en PFS hefði lagt til grundvallar árshækkun upp á 12.000-15.000 kr. sem væri 1.000-1.250 kr. á mánuði. Þetta þýddi að PFS gæfi sér þá röngu forsendu að verð á internetþjónustu væri 10.000-12.500 kr. ef um 10% verðhækkun væri að ræða, en 20.000-25.000 kr. við 5% verðhækkun. Það væri augljóst að þetta stæðist ekki, enda ekkert fyrirtæki í landinu sem innheimti 20.000 kr. fyrir internetþjónustu og hún kostaði heldur ekki 10.000 kr. Ef aðgangsgjaldinu væri bætt við þá væru áskriftaleiðir með ótakmörkuðu interneti um 10.000-11.000 kr., sem væri það mesta sem internetþjónusta gæti kostað.

Verðskrá Hringdu væri 6.400-9.900 kr. með aðgangsgjaldi, en verðskrá Hringdu byði upp á fimm mismunandi þjónustuleiðir og það væri ekki hægt að aðskilja aðgangsgjaldið frá internetþjónustunni. Samkvæmt þessu væri 5-10% verðhækkun eftir áskriftarleið frá 320-640 kr. til 495-990 kr.

Verðskrá Nova væri 4.990-6.990 kr. og 8.380-10.380 kr. ef aðgangsgjaldið væri reiknað með. Nova byði ekki upp á koparheimtaugar, sem þýddi að því væri auðsvarað að staðganga væri ekki fyrir hendi. 5-10% verðhækkun internetþjónustu Nova væri 250-500 kr. eða 350-700 kr., en 419-838 kr. og 519-1.038 kr. ef aðgangsgjaldið væri reiknað með. Nova væri með tvær áskriftarleiðir. Síminn benti á að ótakmörkuð netþjónusta Nova um farnet kostaði um 8.890 kr.

og væri þannig sambærilegt því verði sem Nova innheimti um fastlínu. Hræki þetta t.d. allar fullyrðingar um að verðlagning á internetþjónustu um fastlínu og farnetskerfi væri verðlögð með ósambærilegum hætti. Ef Nova myndi hækka verð um 5-10%, þá myndu viðskiptavinir ekki færa sig í viðskipti um kopartengingar hjá Mílu. Það væri ótrúverðugt að halda því fram.

Verðskrá Vodafone væri á bilinu 4.490-7.290 kr. og boðið væri upp á þrjár áskriftarleiðir. Aðgangsgjaldið væri síðan 3.490 kr. og bættist við. Ef miðað væri við internetþjónustuna eingöngu þá væri 5-10% verðhækkun frá 225-449 kr. og upp í 365-729 kr., eftir áskriftarleið. Ef aðgangsgjaldið væri lagt við þá væri 5-10% verðhækkun frá 399-798 kr. og upp í 539-1.078 kr. eftir áskriftarleið.

Í tilfelli Símans væru þjónustuleiðir internetþjónustu á bilinu 5.000-7.600 kr. (þrjár leiðir) og því væri 5-10% verðhækkun 250-500 kr. upp í 380-760 kr., en ef aðgangsgjaldinu væri bætt við þá væri 5-10% verðhækkun frá 425-849 kr. og upp í 555-1.109 kr.

Það blasti því við að PFS hefði miðað við of mikla verðhækkun og framkvæmt SSNIP prófið ranglega. PFS hefði spurt út í möguleg viðbrögð ef verð á internetþjónustu myndi hækka um 12.000-15.000 kr. Spurning PFS hefði ekki lotið að aðgangsgjaldi, pökkum eða öðrum þáttum, heldur aðeins internetþjónustu. 12.000-15.000 kr. verðhækkun á internetþjónustu á ári væri þannig ekki 5-10% verðhækkun, heldur 15-30% verðhækkun miðað við mismunandi áskriftarleiðir. Ef aðgangsgjaldinu væri bætt við, þá hefði spurning PFS þurft að taka það fram, en það hefði samt verið 10-15% verðhækkun, sem væri of mikil verðhækkun.

Neytendakönnunin hefði þannig verið ranglega framkvæmd og ekki í samræmi við hefðbundin próf til þess að mæla hvort staðganga væri fyrir hendi, sem væri 5-10% verðhækkun en ekki 15-30% verðhækkun. PFS hefði því ekki framkvæmt fullnægjandi SSNIP próf.

Afstaða PFS

Í umræddri spurningu í könnun MMR var miðað við u.þ.b. 10% hækkun á verði algengra áskriftaleiða, auk aðgangsgjalds. Ef tekið er mið af meðaltalsverði áskriftarleiða Símans miðað við núgildandi gjaldskrá þá er 10% hækkun kr. 12.728 á ársgrundvelli og 10% hækkun á áskriftaleiðinni „Endalaust“ er kr. 14.448 á ári. Ódýrustu áskriftaleiðirnar sem Síminn nefnir hafa augljóslega ekki mikið vægi þar sem hlutdeild þessara áskriftaleiða er brot af hlutdeild fyrirtækjanna, Hringdu og Nova sem hafa ekki mjög háa hlutdeild á heildarmarkaði fyrir internettengingar. PFS bendir á að ekki er hægt að taka farnetstengingar Nova með í þessum útreikningi þar sem þær eru ekki hluti af hinum skilgreinda markaði sbr. skilgreiningu PFS í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og nánari skýringar sem koma fram í viðauka B og hér að framan í þessu skjali.

PFS miðaði einungis við þá fjárhæð sem neytendur þurfa að greiða til þess að fá virka internettengingu með línugjaldi og leigu netbeinis inniföldu en Síminn sleppir að nefna gjaldalið netbeinis í samantekt sinni sem einn og sér nemur um 10 til 11 þúsund krónum á ári. Of víðtækt hefði verið að spyrja um hækkun á heildarpökkum fjarskiptaþjónustu, enda hefði það gefið mun meiri hækkun í krónum talið og að líkindum leitt til þess að fleiri hefðu talið sig líkleg til að skipta yfir í kopartengingu. Það hefði ennfremur verið of þröngt að spyrja aðeins um hluta þess gjalds sem greiða þarf til að fá internettengingu með því að spyrja aðeins um aðgangsgjaldið eða aðeins um internetverðið. PFS telur að ekki hafi verið þörf á að taka það fram sérstaklega að miðað væri við þessa þrjá gjaldaliði samtals, enda verður að telja nokkuð öruggt miðað við almenna þekkingu neytenda sem birtist í könnuninni, að þeir geri ekki sérstakan greinarmun á þessum liðum. Auk þess má nefna að Síminn er farinn að kynna þessi

verð í einu lagi. Nauðsynlegt er að greiða línugjaldið til að fá internetþjónustu svo taka verður það með þegar hækkun er metin, sömuleiðis eru það undantekningar að neytendur noti eigin netbeini og sjái sjálfir um stillingar hans. Því er samantlagt gjald internetþjónustu, leiga netbeinis og línugjald sá grundvöllur sem réttast er að miða SSNIP prófið út frá.

Að þessu virtu telur PFS að spurning 14 í könnun MMR hafi verið sett fram með eðlilegum hætti og gefi niðurstöður góða vísbendingu um staðgöngu, svo langt sem SSNIP próf eitt og sér nær.

Síminn taldi nauðsynlegt að vekja athygli á því að neytendakönnun sem sýndi verulegan mun á staðreyndum og svörum, væri bersýnilega ómarktæk. Fjöldi svara sem kæmu fram væru röng, t.d. væri fjöldi viðskiptavina Símans sem keyptu pakkalausnir ofmetinn miðað við raunverulegt hlutfall viðskiptavina sem keyptu slíkar lausnir.

Í könnuninni hefðu 85% þeirra sem sögðust vera með internetþjónustu hjá Símanum kaupa þjónustuna í pakka. Eins og PFS ætti að þekkja þá væri Heimispakkinn eina pakkalausnin sem Síminn býði upp á. Í dag væru tæplega [...] ⁴⁰% af þeim sem keyptu internetþjónustu hjá Símanum með Heimilispakka, en ekki [...] %.

Um 17% af viðskiptavinum Nova sögðust vera með Ljósnet, en Nova seldi heimilum aðeins ljósleiðara um kerfi GR. Þótt mögulega væru einhverjar kopartengingar hjá félaginu eftir yfirtökuna á Símafélaginu þá yrði ekki séð að slíkar tengingar væru í sölu hjá Nova. Ennfremur væri áhugavert að sjá að 12% viðskiptavina sem sögðust vera með tengingu frá GR, sögðust kaupa internetþjónustu hjá Símanum, en eins og þekkt væri þá hefði Síminn ekki byrjað að selja internetþjónustuna um kerfi GR.

Síminn fengi þannig ekki skilið tilganginn með neytendakönnuninni, enda megnið af svörum, við spurningum þeim sem PFS hefði lagt fyrir neytendur, upplýsingar sem PFS hefði verið með ítarlegri og betri upplýsingar um beint frá fjarskiptafyrirtækjunum. Gæfi það sterklega til kynna að þeir sem voru að svara spurningunum hefðu lagt annan skilning í spurningarnar en PFS. Benti Síminn t.d. á að mikið af hugtökunum og spurningunum væru þess eðlis að það hefði þurft að útskýra þær fyrir svarendum til þess að svörin teldust marktæk. Það væri augljóst að svo hefði ekki verið.

Eitt lýsandi dæmi um hversu rangar niðurstöðurnar væru, væri að fjöldi einstaklinga hefðu sagst kaupa áskrift að Sjónvarpi Símans, en um væri að ræða sjónvarpsstöð sem væri opin og aðgengileg öllum án endurgjalds. Þá hefði verið spurt um notkun á IPTV Vodafone og Símans, en sleppt að spyrra um notkun á Apple TV eða Nova TV, svo dæmi væri tekið.

Afstaða PFS

PFS telur misræmi milli svara og raunverulegrar stöðu á markaðnum ekki rýra gildi könnunar MMR. Eitt af þeim atriðum sem könnunin átti að fanga var það hversu meðvitaðir neytendur væru um verð, þjónustu og undirliggjandi burðarlag. Bent er á að heldur minna samræmi er milli svara og raunveruleikans í niðurstöðum könnunar Gallup sem Míla lét framkvæma.

PFS byggir ekki á könnuninni varðandi útreikninga, t.d. á hlutdeild fyrirtækja. Slíkir útreikningar eru byggðir á tölum sem aflað hefur verið beint frá fjarskiptafyrirtækjum. PFS telur

⁴ Fellt brott vegna trúnaðar, það sama á við um samskonar merkingu í textanum hér fyrir neðan.

Það hins vegar gagnlegt að bera tölur frá fyrirtækjunum saman við svör í könnuninni til þess að leggja mat á hversu vel eða illa neytendur eru upplýstir.

Varðandi spurningar um kaup á sjónvarpsþjónustu þá bendir PFS á að hægt var að bæta við svarmöguleikum ef svarandi keypti einhverja þjónustu sem ekki var talin upp. PFS telur það ekki hafa áhrif á staðgöngumat, ef einhver skeyttja er í niðurstöðum varðandi kaup á tilteknum sjónvarpsdagskrám. Tilgangur með spurningum um kaup á sjónvarpsdagskrám og streymisþjónustum var fyrst og fremst að kanna hversu algengt væri að keyptar væru slíkar þjónustur sem fara um internettengingar og hversu margar slíkar þjónustur væru keyptar af sama heimili. Tilgangur þess var m.a. annars að kanna hversu vel VDSL tengingar ráði við þá þjónustu sem neytendur vilja kaupa. Annað sem skiptir verulegu máli í markaðsgreiningunni er hversu margir kaupa sjónvarpsþjónustur Símans, en slíkra upplýsinga má afla með áreiðanlegri hætti beint frá seljanda.

GR sagði að fyrir lægi samkvæmt neytendakönnuninni að eðli tengingar, þ.e. hvort heimtaug væri í formi ljósleiðara eða kopars, væri ekki ráðandi þáttur í vali neytenda á fjarskipta- og internetþjónustu, heldur aðrir þættir, s.s. verð og þjónusta í boði. Þá lægi fyrir að enginn munur væri á verðum á smásölumarkaði eftir því hvort neytendur keyptu tengingu sem væri um ljósleiðara eða kopar. Þetta væri þannig hjá öllum smásöluaðilum, þ.e. Símanum, Vodafone, Hringdu, Nova o.fl.

Afstaða PFS

Athugasemd GR styður eindregið túlkun PFS á niðurstöðum neytendakönnunar MMR.

Nova vísaði til málsgreinar 72 í auka samráðsskjalinu (sem heyrir undir kafla 4.9 um endurmat á aðstæðum vegna kvaðar um eftirlit með gjaldskrá), þar sem fram kæmi að í neytendakönnun sem PFS hefði látið framkvæma fyrir sig í október 2020 hefði m.a. komið í ljós að stór hluti neytenda væri reiðubúinn til að skipta yfir í Ljósnet (þ.e.a.s. VDSL koparheimtaugar) ef verð á pökkum á ljósleiðaraneti (FTTH) hækkaði um ca. 10%. Einnig hefði komið í ljós að hraði væri almennt ekki afgerandi þáttur varðandi val á internetþjónustu. Þetta styddi þá ályktun að kostnaðargreindar tengingar um koparheimtaugar gætu veitt smásöluþjónustu á ljósleiðara aðhald.

Nova sagðist styðja að vöxtur Símans, [...], næði fram að ganga þó svo að gæði tenginga (hraðinn) sem þar væri í boði væri ekki endilega sá mesti frá Mílu. Benti það einnig vel á að í hugum neytenda væri staðgang á milli þessara netlausna.

Afstaða PFS

Athugasemd Nova styður eindregið túlkun PFS á niðurstöðum neytendakönnunar MMR.

3 Möguleg staðganga milli kopars og ljósleiðara

3.1 Umfjöllun PFS um staðgöngu í auka samráðsskjalinu

38. Eins og að framan greinir gerðu Míla og Síminn athugasemdir við það frummat PFS að staðganga væri ennþá fyrir hendi varðandi tengingar um kopar og ljósleiðara á mörkuðum 3a og 3b. Eins og að fram kæmi í kafla 2 hér að ofan hefði PFS látið framkvæma fyrir sig neytendakönnun sem efnt var til samráðs um og ætti að lýsa upplifun neytenda af undirliggjandi fjarskiptaneti, þ.e. kopars og ljósleiðara.

39. Þess utan hefði PFS ákveðið að veita þeim fjarskiptafyrirtækjum og SE, sem skiluðu inn athugasemdum í fyrra samráði um þetta atriði, færi á að tjá sig um athugasemdir hvers annars um þetta atriði. Þó veitti PFS Mílu ekki færi á að tjá sig um athugasemdir Símans, né Símanum færi á að tjá sig um athugasemdir Mílu, þar sem PFS mat það svo að gæta þyrfti að aðskilnaði fyrirtækjanna, þ.m.t. varðandi aðskilnað í hagsmunagæslu m.t.t. lögfræðiaðstoðar, í tengslum við sátt þá er Símasamstæðan hefði gert við SE á árinu 2013 og endurskoðuð hefði verið á árinu 2015, þegar Síminn varð móðurfélag Mílu og kveðið var á um aðskilnað félaganna að ýmsu leyti.

40. PFS sendi viðkomandi fjarskiptafyrirtækjum og SE tölvupóst þar sem athugasemdir félaganna og SE komu fram um þetta atriði. Að því undanskildu, eins og áður greinir, að Míla fékk ekki sendar athugasemdir Símans né Síminn athugasemdir Mílu. Þá veitti PFS Vodafone, Nova og GR ekki færi á að tjá sig um athugasemdir hverra annarra, þar sem þau félög hefðu öll verið sammála um að staðganga væri fyrir hendi og ekki eðlilegt að stuðla að því að þau samræmdu athugasemdir sínar. Allir fengu tækifæri til að tjá sig um athugasemdir SE, þar sem ekki væri um markaðsaðila að ræða. Ennfremur fékk SE færi á að tjá sig um athugasemdir allra markaðsaðila.

41. Í auka samráðsskjalinu kom fram að þegar athugasemdir viðkomandi fjarskiptafyrirtækja og SE bærust varðandi framangreinda neytendakönnun og athugasemdir hverra annarra, myndi stofnunin meta þær og í kjölfarið taka endanlega ákvörðun um hvort stofnunin myndi breyta nálgun sinni varðandi þetta atriði. Sú umfjöllun verður í kafla 3.2 hér að neðan.

3.2 Athugasemdir hagsmunaaðila við staðgöngumat PFS og afstaða PFS til þeirra

SE sagði að með vísan til niðurstaðna könnunar MMR gæti SE tekið undir ályktanir PFS í kafla 2.1 í auka samráðsskjalinu, að svör neytenda í umræddri könnun styddu mat stofnunarinnar í frumdrögunum að staðganga væri á milli tenginga á koparneti og ljósleiðaratenginga.

Afstaða PFS

Þessar athugasemdir SE, varðandi neytendakönnun PFS og niðurstöður hennar varðandi mögulega staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaratenginga, styðja eindregið túlkun PFS á niðurstöðum neytendakönnunarinnar og skilgreiningu á þjónustumörkuðum internettenginga og undirliggjandi heildsölupátta.

SE áréttaði fyrri athugasemd sína um að Símasamstæðan virtist ekki hafa gert neinn greinarmun á því í smásölustarfsemi sinni hvort endurseldar heimtaugar væru á ljósleiðara eða koparneti, hvorki í verðlagningu, markaðssetningu eða öðrum viðskiptakjörum til endanotenda. Þvert á

móti hefði SE orðið þess áskynja að fyrirtækið hefði byggt á því í söluherferðum sínum undanfarin ár að staðganga væri milli kopars- og ljósleiðaraheimtauga. Hvað varðaði smásölu á internetþjónustu hjá Símanum og hjá öðrum smásölufyrirtækjum virtist heldur enginn greinarmunur gerður á því í verðskrá hvort smásöluþjónustan væri afhent með ljósleiðaratækni eða xDSL tengingu um koparnet. Smásöluverð internettenginga virtist þannig ávallt vera hið sama óháð tækni aðgangskerfis eða heimtauga í þessu samhengi.

Afstaða PFS

Þessi athugasemd SE, um markaðssetningu á internettengingum er í samræmi við umfjöllun PFS um þetta málefni og styður eindregið niðurstöður PFS um staðgöngu á milli kopar- og ljósleiðaratenginga og skilgreiningu á þjónustumörkuðum internettenginga og undirliggjandi heildsölupátta.

SE tók fram að Síminn hefði í samskiptum sínum við SE undanfarin misseri, sér í lagi í beiðni félagsins, dags. 27. febrúar 2019, um niðurfellingu sáttar Símasamstæðunnar og SE frá 2015, fært endurtekin rök fyrir því að fella ætti niður skyldur sem hvíldu á samstæðunni samkvæmt sáttum við SE vegna aukinnar samkeppni milli kopartenginga og ljósleiðaratenginga GR og Tengis. Í áðurnefndri endurupptökubeiðni hefði Síminn skilgreint heildsölumarkað fyrir staðbundinn heildsöluaðgang á tilteknum stað (óvirkur aðgangur, e. wholesale local access provided at a fixed location) með þeim hætti að sú þjónusta hérlandis sem félli undir framangreindan heildsölumarkað fæli í sér „aðgang að koparheimtaug, aðgang að ljósleiðaraheimtaug og VULA aðgang að koparheimtaug“.

Í sama erindi hefði Síminn skilgreint sérstakan heildsölumarkað fyrir miðlægan heildsöluaðgang á tilteknum stað (virkur aðgangur) eða markað fyrir svokallaðan bitastraumsaðgang. Að mati félagsins væru skilin milli markaða vegna staðaraðgangs og miðlægs aðgangs ekki alltaf skýr, en fyrrnefndi markaðurinn væri þó hrávörumarkaður sem væri framar síðari markaðnum í framleiðslukeðjunni. Nokkur fyrirtæki störfuðu á markaðnum og að mati Símans væri GR þar umsvifamest, en Míla og Tengir byðu einnig upp á þjónustu sem félli undir markað fyrir miðlægan aðgang.

Með vísan til framangreindra tilvitnana fengi SE ekki betur séð en að Símasamstæðan hefði sjálf skilgreint heildsölumarkað 3a annars vegar og 3b hins með víðum hætti óháð tækni og undirliggjandi innviðum. Hefði Síminn þannig lagt til grundvallar í samskiptum sínum við samkeppnisyfirvöld, að eigin frumkvæði, að tengingar um kopar og ljósleiðaranet tilheyrðu sama vöru- eða þjónustumarkaði á báðum framleiðslustigum, óháð tegund heimtaugar, nethögun eða aðgangstækni.

Gerði SE því athugasemdir við umsögn Símans um að kopartengingar, Ljósnet og ljósleiðari væru ekki staðgönguvörur á markaði. Gæti SE ekki séð hvernig Síminn gæti gert greinarmun á heimtaugum sem notaðar væru fyrir annars konar tengingar en internetþjónustu, svo sem fyrir lyftur, bensíndælur eða PSTN eingöngu og haldið því fram að þær heimtaugaleigur féllu ekki undir heildsölumarkað 3a. Fengi SE ekki séð að Síminn hefði byggt á slíkum málalíbúnaði fyrr en nú. Þá tæki SE fram að slíkur heimtaugaaðgangur væri háður sama línugjaldi í verðskrá Símans, óháð notkun, og að því er virtist væri einnig sama gjaldlið í verðskrá Mílu.

Afstaða PFS

Þessi athugasemd SE, um skilgreiningar sem Símasamstæðan hefur nýlega sjálf lagt fram, styður eindregið niðurstöður PFS um staðgöngu á milli kopar- og ljósleiðaratenginga og skilgreiningu á þjónustumörkuðum internettenginga og undirliggjandi heildsölupátta. Að mati

PFS er athyglisvert að Símasamstæðan hagi þannig seglum eftir vindi gagnvart sitthvoru stjórnvaldinu í málatilbúnaði sínum.

Míla sagði að í athugasemdum félagsins við frumdrög markaðsgreiningarinnar hefði félagið ítarlega rökstutt að frummat PFS um að staðgangi væri á milli kopars og ljósleiðara væri röng. Þessu til stuðnings hefði Míla lagt fram áðurnefnda skýrslu AM. Míla teldi að niðurstaða PFS í auka samráðsskjalinu, að virtri frekari rannsókn stofnunarinnar, um að staðgangi væri á milli kopars og ljósleiðara væri einnig röng og að sú neytendakönnun sem PFS virtist helst styðja niðurstöðu sína við væri ekki marktæk, a.m.k. ekki með þeim hætti sem PFS túlkaði hana. Teldi Míla því áður framkomnar athugasemdir sínar um markaðsskilgreininguna því enn eiga fullum fetum við. Raunar styddu framangreindar niðurstöður könnunar Gallup fyrir Mílu svo og álit Valdimars Sigurðssonar, prófessors, þær athugasemdir sem Míla hefði gert við frummat PFS um markaðsskilgreiningar markaða 3a og 3b og skort á staðgöngu milli kopars og ljósleiðara.

Að því er varðaði fyrirliggjandi athugasemdir markaðsaðila væri ljóst að ákveðinn samhljómur væri milli þeirra um að staðgangi væri á milli kopars og ljósleiðara, þó áherslurnar væru að einhverju leyti ólíkar. Þessi afstaða kæmi ekki á óvart, enda samrýmdist hún viðskipta- og samkeppnishagsmunum þessara aðila og yrðu svör þeirra að skoðast í því ljósi. Staðgöngunni til stuðnings vísuðu markaðsaðilar í meginatriðum til eftirfarandi atriða:

- Inntak og efni þjónustunnar væri það sama þó tæknilausnir væru mismunandi.
- Notendur, bæði heimili og smærri fyrirtæki, veldu tengingar eftir gæðum umfram tegund tækni.
- Gæði væru almennt góð óháð tækni og hefði verð því veruleg áhrif á val.
- Markaðsaðilar á smásölustigi legðu enga áherslu á þá tækni sem notuð væri, heldur „efni, gagnamagn og verð“.
- Nánast allar eftirlitsstofnanir EES hefðu komist að sömu niðurstöðu.
- Markaðsráðandi staða „Símasamstæðunnar“ í heild á fjarskiptamarkaði ýtti sérstaklega á að kopar og ljóstengingar Mílu félli undir sama markað og að kvaðir yrðu lagðar á Mílu.
- Síminn gerði almennt ekki greinarmun á milli þjónustu eftir tækni.
- Markaðsfærsla pakka og þjónustu Símans væri beint jöfnum höndum að þeim sem hefðu kopar og ljósleiðara Mílu.
- Tölfræði benti sterklega til þess að það gengi treglega að fá notendur Heimilispakka með xDSL yfir á ljósleiðaranet í eigu annarra en Mílu.
- Á svæðum þar sem GR ætti eitt ljósleiðara, þá væri stór hluti neytenda enn í þjónustu yfir koparheimtaug bæði hjá Símanum og öðrum fjarskiptafyrirtækjum.

Í athugasemdum SE, væri sérstaklega tekið fram að þjónustuveitendur á smásölumarkaði seldu aðgang að heimtaugum í formi línugjalds og gerðu ekki greinarmun á því hvort um væri að ræða ljósleiðara eða kopar í verði, markaðssetningu eða öðrum kjörum. Síminn hefði byggt á því í söluherferðum að um væri að ræða staðgöngu milli kopars og ljósleiðara. Vísbendingar væru um að samkeppni væri verulega takmörkuð í smásölu á heimtaugaaðgangi, þ.e. lítil sem engin verðsamkeppni væri í línu- eða aðgangsgjöldum. Þá væri enginn greinarmunur gerður í verðskrá til neytenda eftir því hvort varan væri afhent með ljósleiðara eða xDSL. Smásöluverð væri því óháð tækni. Þá teldi SE að sömu rök leiddu til þess að landið væri einn markaður.

Míla mótmælti framangreindum athugasemdum að því marki sem þær væru ósamrýmanlegar framkomnum athugasemdum Mílu, sbr. nánar umfjöllun hér síðar.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í ofangreindum inngangi að athugasemdum Mílu við staðgöngumatið PFS í auka samráðsskjalinu gerir Míla nánari grein fyrir sjónarmiðum sínum hér að neðan og mun PFS svara þeim á viðkomandi stað.

Míla vísaði til fyrri athugasemda sinna við frumdrög PFS, þar sem ítarlega hefði verið rökstutt að frummat PFS um að staðganga væri á milli kopars og ljósleiðara væri rangt. Þessu til stuðnings hefði Míla lagt fram áður nefnda skýrslu AM. Míla teldi að niðurstaða PFS í auka samráðsskjalinu, að virtri frekari rannsókn PFS, um að staðganga væri á milli kopars og ljósleiðara væri einnig röng og að sú neytendakönnun sem PFS virtist helst styðja niðurstöðu sína við væri ekki marktæk. Niðurstöður könnunar Gallup fyrir Mílu, svo og álit Valdimars Sigurðssonar, prófessors, styddi þær athugasemdir sem Míla hefði gert við frummat PFS um markaðsskilgreiningar markaða 3a og 3b og skort á staðgöngu milli ljósleiðara og kopars.

Teldi Míla mikilvægt að árétta að skoða yrði athugasemdir markaðsaðila í því ljósi að um væri að ræða samkeppnisaðila annað hvort Mílu eða Símans, sem hefðu hagsmuni af því að staðganga yrði talin vera fyrir hendi milli þessara ólíku vara, enda væri það til þess fallið að styðja við mat PFS á markaðsstyrk samstæðunnar og þar með setningu íþyngjandi kvaða á Mílu, sem ljóslega hefðu áhrif á möguleika Mílu til að keppa á markaðnum. Hér skyldi það einnig áréttað að setning íþyngjandi kvaða á fyrirtæki umfram nauðsyn gæti haft veruleg neikvæð áhrif í för með sér á samkeppni, þróun, fjárfestingu og innviðauppbýggingu á markaðnum, neytendum til tjóns. Væri því gífurlega mikilvægt að vandað væri til verka við rannsóknina og hverjum steini velt við.

Afstaða PFS

PFS hefur svarað fyrri athugasemdum Mílu um staðgöngumat, í viðauka B. Þá hefur gagnrýni á neytendakönnun PFS sem fram kemur í umsögn Mílu í aukasamráði þessu ásamt fylgögnum, verið svarað í undanfarandi kafla í viðauka þessum.

PFS gerir sér grein fyrir að taka þarf umsögnum hagsmunaaðila með þeim fyrirvara að þeir geta haft hagsmuni af því hvernig markaðurinn verður skilgreindur. PFS byggir ekki á þessum umsögnum sérstaklega, en þess ber þó að geta að nánast allir nema Míla og Síminn eru sammála PFS um staðgöngumatið. Þar á meðal er SE sem er það stjórnvald á Íslandi sem mesta almenna reynslu og þekkingu hefur hvað varðar staðgöngumat og skilgreiningu markaða. Hvað varðar umsagnir Mílu og Símans þá þarf að sjálfsögðu að meta þær með sama fyrirvara og umsagnir annarra hagsmunaaðila.

PFS telur staðgöngu milli kopar og ljósleiðaratenginga hafa verið rannsakaða mjög vel og hefur PFS gert frekari athuganir eftir að frumdrögin voru birt, þ.á.m. neytendakönnun sem að mati PFS gefur góðar vísbendingar um upplifum neytenda af kopar- og ljósleiðaratengingum. PFS hefur ennfremur breytt áformum sínum um álagningu kvaða og hyggst ekki leggja kvöð um kostnaðargreiningu á ljósleiðaraheimtaugum Mílu, en það var sú kvöð sem Míla taldi mest heftandi hvað varðar fjárfestingu og innviðauppbýggingu.

Míla kvaðst telja niðurstöður fyrirbyggjandi neytendakannana staðfesta þá þróun mjög glögglega, að ekki væri staðganga á milli kopars og ljósleiðara, enda væri mikill meirihluti svarenda í báðum könnunum þegar kominn með ljósleiðara.

Þá væri afstaða notenda til ljósleiðara gagnvart kopar skýr í könnun Gallup fyrir Mílu, en af henni væri ljóst að 67% myndu örugglega velja ljósleiðara, en 13,8% mjög líklega, aðspurðir hvað þeir myndu gera ef þeir hefðu kost á báðum lausnum og þær kostuðu það sama.

Jafnframt væri ljóst af niðurstöðum könnunar Gallup um SSNIP próf, að staðganga væri ekki til staðar milli VDSL og ljósleiðara, enda hefðu 41,8% svarenda svarað því til að kopartenging kæmi alls ekki til greina, aðspurðir hvað kopartenging þyrfti að vera miklu ódýrari að lágmarki til að hún yrði fyrir valinu. Þá virtust 22,2% telja hana þurfa að vera 50-74% ódýrari, 18,7% telja hana þurfa að vera 25-49% ódýrari, 11,9% telja hana þurfa að vera 75-99% ódýrari og 5,5% 0-24% ódýrari. Skýrar gæti þetta ekki verið.

Af niðurstöðum könnunarinnar væri raunar ljóst að samkeppnislegt aðhald VDSL gagnvart ljósleiðara væri lítið sem ekkert og í öllu falli mjög hverfandi. Væri þetta og í samræmi við fyrirliggjandi álit Valdimars Sigurðssonar sem aflað hefði verið á niðurstöðum kannananna. Samrýmdust þessar niðurstöður um skort á staðgöngu erlendar kannanir um sama efni, sbr. t.d. könnun sem gerð hefði verið af hálfu PTS á sænskum markaði og vísað hefði verið til í athugasemdum Mílu við frumdrögin.

Teldi Míla þannig ljóst af niðurstöðum könnunar Gallup fyrir Mílu að sú óverulega staðganga sem um ræddi, ef nokkur væri, gæti aldrei talist fullnægja kröfum um umtalsverða staðgöngu, sem væri skilyrði þess að um keðjustaðgöngu gæti verið að ræða á milli kopars og ljósleiðara. Þvert á móti staðfestu niðurstöður könnunarinnar að kopar væri á leiðinni út af markaðnum og rof hefði orðið í keðjunni vegna mismunandi eðlis þjónustunnar.

Afstaða PFS

PFS telur að svör í neytendakönnunum gefi augljóslega ekki rétta mynd af því hversu stórt hlutfall notenda noti ljósleiðaratengingar. Í könnun MMR fyrir PFS sögðust 51% svarenda (61% þeirra sem tóku afstöðu) vera með ljósleiðaratengingu, en í könnun Gallup voru það 72% svarenda (83% þeirra sem tóku afstöðu). Rauntölur eru hins vegar á þann veg að af heimtaugum í notkun eru um 66% ljósleiðari og 34% kopar. Svarendur sem sögðust ekki vita hvers konar tengingu þeir væru með voru 17% í könnun MMR en 13,4% í könnun Gallup, en misræmi milli svara og rauntalna gefur til kynna að í raun séu fleiri notendur sem ekki vita hvers konar tengingu þeir eru með. Það er enn ein vísbending um það að báðar tegundir heimtauga komi neytendum að sömu notum.

Spurning Gallup um hvorn kostinn neytendur myndu velja ef kostnaður væri sá sami getur ekki talist afgerandi vísbending um að staðganga sé ekki til staðar. Staðreyndin er sú að stór hluti notenda kaupir enn aðgang að kopartengingum, og þar af er umtalsverður hluti á svæðum þar sem ljósleiðaraheimtaugar eru í boði. Í raun er margt annað en gerð tengingar sem ræður vali neytenda, þ.á.m. verð, gæði þjónustuveitanda og samsetning þeirra vöndla sem í boði eru. Þrátt fyrir að svarendur telji sig munu velja ljósleiðara ef þeir standa frammi fyrir vali þar sem ekki þarf að hugsa út í aðra þætti þá er það ekki algilt í raun. Neytendur eru almennt sáttir við frammistöðu kopartenginga skv. niðurstöðum neytendakönnunar MMR og eru því ekki sérlega líklegir til þess að gera reka að því að skipta um tengingu nema því sé haldið sérstaklega að þeim með markaðssetningu. PFS minnir á að á heimasíðu Mílu tekur félagið fram að kopartengingar uppfylli allar þarfir heimila. Þá eru sumir neytendur ekki tilbúnir til að skipta yfir í ljósleiðara ef það þýðir að þeir þurfa að skipta um smásölufyrirtæki.

Varðandi SSNIP spurningar er ljóst að ósamræmi er milli niðurstöðu í könnun MMR annars vegar og Gallup hins vegar. PFS bendir á að einn þáttur í svörum er nánast eins í báðum

könnunum og það er að um 30% taka ekki afstöðu. Það bendir til þess að stór hluti neytenda sé ekki upplýstur um muninn á kopar- og ljósleiðaratengingum og hafi ekki velt fyrir sér að hvort annar kosturinn sé betri en hinn. Ef tölur í könnun MMR⁵ væru settar upp á sama hátt og í könnun Gallup, þ.e. að aðeins er reiknað hlutfall út frá þeim sem taka afstöðu þá er niðurstaðan sú að um 52% telja mjög eða frekar líklegt að þeir myndu skipta yfir í Ljósnetstengingu (VDSL) ef internetáskrift þeirra hækkaði um 12-15 þús. kr. á ársgrundvelli.⁶ Varðandi spurningu nr. 4 í könnun Gallup ber að hafa í huga að aðeins þeim sem höfðu áður svarað að þeir myndu heldur kjósa ljósleiðara var gefinn kostur á að svara spurningunni og þar með var 33% af úrtaki könnunarinnar útilokaður frá því að svara. Spurningin gefur því alls ekki rétta mynd af almennri afstöðu neytenda.

PFS telur neytendakönnun MMR alls ekki gefa til kynna lítið samkeppnislegt aðhald VDSL þjónustu. Svör við SSNIP spurningunni nr. 14 og spurningum um hvað ráði vali á þjónustuveitanda gefa sterklega til kynna að neytendur velji út frá öðrum þáttum en tegund tengingar. Hvað varðar álit Valdimars Sigurðssonar þá eru niðurstöður hans ekki einhlítar. Hann t.d. staðfestir þann skilning PFS að neytendur séu ekki mjög meðvitaðir um tegund tenginga sem þeir eru að kaupa og hlýtur það að vera vísbending um að þeir geri almennt ekki greinarmun á ljósleiðara og VDSL. Varðandi könnun PTS á sænska markaðnum þá vísast til umfjöllunar PFS í Viðauka A og B þar sem fram kemur að aðstæður í Svíþjóð og á Íslandi eru ekki samanburðarhæfar sökum takmarkaðs VDSL framboðs í Svíþjóð.

PFS telur að ekki sé hægt að byggja staðgöngumat á könnun Gallup, m.a. vegna annmarka sem lýst er hér að ofan. Könnun MMR styður staðgöngumat PFS, en hafa verður í huga að staðgöngumat byggist á mörgum þáttum en ekki svörum neytenda einum og sér. Þar fyrir utan telur PFS að almennt verði að gjalda miklum varhug við aðkeyptum skýrslum og könnunum markaðsaðila. T.a.m. hefur PFS engar forsendur til að átta sig á hvað verkkaupa og verksala fer á milli við undirbúning og gerð slíkra skýrslna eða kannana. PFS minnir auk þess á að drög að spurningum í neytendakönnun PFS fór í samráð hjá markaðsaðilum og voru bornar undir SE áður en könnunin fór í loftið.

Míla lagði áherslu á að gæðin væru ekki þau sömu milli kopars og ljósleiðara, t.a.m. væri hraðinn í internetþjónustu yfir ljósleiðara margfaldur á við hraðann í kopartengingum. Eins og niðurstöður könnunar Gallup fyrir Mílu bentu glögglega til væri það mat meirihluta svarenda að ljósleiðari hentaði þeim betur en kopar, og ekki væri um sambærilegar vörur að ræða né staðgöngukeðja þarna á milli. Áréttaði Míla ennfremur þann fyrirvara sem kæmi fram í umfjöllun hér að framan varðandi annmarka á könnun PFS og ályktanir af niðurstöðum hennar, enda gæfu niðurstöðurnar ekki til kynna að viðkomandi væri tilbúinn að skipta úr ljósleiðara, eins og flestir svarendur væru með, yfir í aðra þjónustutegund. Með sama hætti yrði að túlka niðurstöður um að svarendur væru almennt sáttir með gæðin með þeim hætti, og í því ljósi, að langstærsti hluti svarenda væri nú þegar með ljósleiðara og því með bestu gæðin.

Afstaða PFS

PFS bendir á að upplifun notenda ræðst í mörgum tilfellum af gæðum búnaðar á heimili viðkomandi, t.d. geta þráðlaus net verið flöskuháls sem valda því að aukinn hraði sem ætti að nást með ljósleiðara skilar sér ekki og því er munur á upplifun milli VDSL og ljósleiðara ekki endilega mikil þegar upp er staðið.

⁵ Spurning 14 á bls. 162 í könnun MMR.

⁶ Þessi prósentutala er reiknuð út frá svörum allra, óháð því hvaða tengingu þeir eru með. Ef aðeins eru tekin svör þeirra sem sögðust vera með ljósleiðaratengingu, þá er samsvarandi prósentutala rúm 47%, sjá könnun MMR bls. 164.

Spurning í neytendakönnun Mílu stillir upp tveimur valkostum fyrir svarendur, en kemur í raun ekkert inná hvað hentar eða dugar notendum til þeirra afnota sem þeir hafa hugsað tenginguna. Í könnun MMR fyrir PFS er spurt út í ýmsa þætti varðandi það hvernig tengingar gagnast notendum og hvaða takmarkanir þeir hafa rekið sig á. Niðurstöður úr þeim spurningum eru á þá leið að þeir neytendur sem eru með koparheimtaugar eru almennt sáttir við notagildi tenginganna og aðeins lítill hluti notenda telur þær ekki virka sem skyldi, m.a. með tilliti til streymisþjónustu og nokkrir svarendur svara þessu með sama hætti varðandi notagildi ljósleiðaratenginga.

Í könnun MMR eru svör sundurgreind eftir því hvernig tengingu neytendur sögðust vera með. Þannig er auðvelt að sjá að 47% svarenda sem hafa ljósleiðaratengingu eru tilbúnar að skipta ef verð hækkar (sp. 14). Ennfremur að 72% notenda með VDSL (Ljósnet) finna ekki fyrir skorti á afkastagetu þegar margar streymisrásir eru í gangi í einu og 6% til viðbótar segjast ekki vita það, sem þýðir að mikill meirihluti slíkra notenda hefur ekki athugasemdir við afkastagetu VDSL tenginga (sjá sp. 7c, bls.65). Sömu sögu er að segja af sundurliðuðum niðurstöðum spurningar nr. 9 (bls. 82-102), en þar kemur fram að upplifun neytenda af VDSL þjónustu er almennt jákvæð.

Míla mótmælti því að sama verðlagning á internettengingu og aðgangi, t.a.m. í vöndlum, styddi það að um sama markað væri að ræða. Vísaðist um það í meginatriðum til athugasemda Mílu við frumdrögin, um það að verðlækkun í kopar myndi ekki vekja áhuga endanotenda á að skipta úr ljósleiðara yfir í VDSL, svo og til fyrirbyggjandi niðurstaðna könnunar Gallup fyrir Mílu, sem staðfestu það að [...], sbr. og einnig umfjöllun hér að framan um takmarkaða þýðingu verðnæmi á mörkuðum sem þessum. Ítrekaði Míla því fyrri sjónarmið sín um að engin sönnunargögn lægju því til stuðnings að verðlagning þjónustu yfir kopar veitti verðlagningu fyrir ljósleiðara samkeppnislegt aðhald, heldur þvert á móti.

Míla gæti sér til um það að ástæðan fyrir því að Síminn virtist verðleggja vöruna með sama hætti eftir undirliggjandi netum, og legði ekki sérstakar áherslur á markaðssetningu annarrar hvorrar vörunnar, ætti sér að öllum líkindum eðlilega skýringu. Hún væri sú að tilgangslaust væri að verðleggja kopar lægra en ljósleiðara þar sem kopar væri á leiðinni út af markaðnum og þeir notendur sem væru þegar komnir með ljósleiðaratengingu fyrir internet myndu ekki færa sig yfir á kopar nema Síminn greiddi í raun með vörunni, sem væri ljóslega ekki valkostur. Þá skiptu önnur atriði notendur meira máli við valið en verðið. Einnig skyldu fyrri athugasemdir Mílu áréttaðar, um að samkeppnisaðilar Mílu hefðu í markaðsefni sínu lagt áherslu á þennan verulega mun á þjónustunni til endanotenda.

Afstaða PFS

PFS telur það ekki rétta ályktun hjá Mílu að sama verðlagning á internettengingum um kopar og ljósleiðara sé ekki vísbending um að tengingarnar tilheyri sama markaði. Eitt af skilgreiningaratriðum þjónustumarkaðar skv. tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB um skilgreiningu markaða frá 1997⁷ er einmitt verðlagning þjónustunnar, sjá 7. mgr.:

“A relevant product market comprises all those products and/or services which are regarded as interchangeable or substitutable by the consumer, by reason of the products' characteristics, their prices and their intended use’.”

⁷ COMMISSION NOTICE on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law (97/C 372/03)

Samkvæmt tilkynningunni er í flestum tilvikum þörf á að byggja ákvörðun um skilgreiningu markaða á mörgum matsþáttum og sönnunargögnum (25. mgr.). Atriði sem byggt er á geta m.a. verið:

- Vörueinkenni og ætluð notkun
- Gögn um staðgöngu í náinni fortíð
- Ýmis meginleg próf s.s. varðandi verðþróun og áhrif hennar
- Sjónarmið viðskiptavina og keppinauta
- Óskir neytenda
- Hindranir og kostnaður við að skipta um þjónustu
- Mismunandi notendahópar og mismunun í verði

Þannig er verð aðeins einn þáttur af mörgum sem skoða ber þegar þjónustumarkaðir eru skilgreindir. Skoða þarf þessa þætti í samhengi og t.d. segir í tilkynningu framkvæmdastjórnarinnar að taka eigi tillit til niðurstaðna kannanna um hvað gerist við 5-10% verðhækkun, ef þær eru nægilega studdar af staðreyndum (40. mgr.).

PFS hefur hér að ofan gert grein fyrir annmörkum á könnun Gallup fyrir Mílu. PFS telur réttara að styðjast við niðurstöður könnunar MMR varðandi mögulega hegðun neytenda gagnvart verðhækkun á ljósleiðaratengingum, sem gaf til kynna að stór hluti neytenda væri tilbúinn til að færa sig af ljósleiðara yfir á VDSL ef verð á internetþökkum á ljósleiðara hækkaði.

Skoða verður niðurstöður kannanna með hliðsjón af raunverulegum dæmum um hegðun neytenda og PFS hefur sýnt fram á dæmi um að neytendur færi sig af ljósleiðara yfir á VDSL. Slík hegðun er þó ekki beinlínis í tengslum við verðhækkun á ljósleiðara, heldur frekar að neytendur sækist eftir þeirri smásöluþjónustu sem í boði er á kopartengingum eða vera í viðskiptum við tiltekinn þjónustuveitanda umfram aðra. Þessi hegðun sýnir það þó svart á hvítu að neytendur einblína ekki á undirliggjandi burðarlag þegar þeir velja þjónustuveitanda og eru tilbúnir til að færa sig á milli tenginga í hvora áttina sem er.

PFS bendir á athugasemd SE hér að ofan, þar sem fram kom að Símasamstæðan virtist ekki hafa gert neinn greinarmun á því í smásölustarfsemi sinni hvort endurseldar heimtaugar væru á ljósleiðara eða koparneti, hvorki í verðlagningu, markaðssetningu eða öðrum viðskiptakjörum til endanotenda. Þvert á móti hefði SE orðið þess áskynja að fyrirtækið hefði byggt á því í söluherferðum sínum undanfarin ár að staðganga sé milli kopars- og ljósleiðaraheimtauga. Hvað varðaði smásölu á internetþjónustu hjá Símanum og hjá öðrum smásölufyrirtækjum virtist nær alltaf enginn greinarmunur gerður á því í verðskrá hvort smásöluþjónustan væri afhent með ljósleiðaratakni eða xDSL tengingu um koparnet. Smásöluverð internettenginga virtist þannig svo gott sem ávallt vera hið sama óháð tækni aðgangskerfis eða heimtauga í þessu samhengi.

Þá er ekki unnt að sjá að Míla geri á heimasíðu sinni neitt úr þeim mikla mun sem neytendur eiga að upplifa eftir því hvort um kopar og ljósleiðara er að ræða, og félagið heldur hér fram. Þvert á móti kemur þar fram að tengingar um kopar uppfylli allar þarfir heimila.

Að öllu þessu virtu telur PFS að sama verðlagning á þjónustu um ljósleiðara og kopartenginga sé skýr vísbending um að tengingarnar tilheyri sama markaði.

Míla benti á að heildsöluverð til fjarskiptafyrirtækja væri ekki það sama fyrir kopar og ljósleiðara, t.a.m. væri verð Mílu á ljósleiðaratengingum 35-80% hærra í heildsölu en verð á
--

kopartengingum (heimtauga og bitastraumi). Fjarskiptafélögin kysu hins vegar að selja vörur og/eða pakka með þessum tveimur mismunandi tengingum á sama verði til notenda. Fjarskiptafélögin fengu þannig 800-1800 króna minni framlegð af hverri vöru eða pakka með ljósleiðaratengingu en kopartengingu. Ef full staðganga væri á milli kopars og ljósleiðara, líkt og markaðsaðilar virtust fullyrða í fyrirbyggjandi umsögnum, og verð skipti mestu máli við val notenda á þjónustu, mætti ætla að mikil sóknarfæri væru til staðar fyrir fjarskiptafyrirtækin í markaðssetningu kopars, enda væri hann verðlagður lægra í heildsölu en ljósleiðari. M.ö.o. væri fjarskiptafyrirtækjunum unnt að markaðssetja hann sérstaklega sem ódýrari valkost fyrir notendur og lækka samhliða smásöluverðið, og ná þannig til sín fleiri viðskiptavinum, með sömu framlegð og þeir fengu af smásölu ljósleiðara. Ekkert fjarskiptafyrirtækjanna virtist hins vegar telja þetta raunhæfan valkost eða framkvæmanlegt og væri ástæðan að mati Mílu augljós, þ.e. endanotendur teldu ekki staðgöngu þarna á milli og það svaraði ekki kostnaði að markaðssetja kopar sérstaklega. Væri þetta í samræmi við niðurstöður neytendakönnunar Gallup fyrir Mílu, þar sem sú verðhækkun sem virtist þurfa til, svo notendur færðu sig yfir af ljósleiðara á kopar, væri langt umfram viðmið SSNIP prófsins, sem og framangreint álit Valdimars Sigurðssonar, prófessors.

Reyndar væri það svo að öll fjarskiptafélögin fjárfestu talsvert í að færa notendur af kopartengingum yfir á ljósleiðara í sínu sölustarfi. Þau fjárfestu þannig talsvert í að fá lægri framlegð af hverjum viðskiptavini, með því að færa þá af kopar á ljósleiðara. Það styddi enn frekar við að fjarskiptafélögin teldu að hraði og gæði ljósleiðaratenginga væri það sem neytendur vildu og um leið að það væri ekki staðganga milli kopar- og ljósleiðaratenginga.

Hér mætti einnig benda á að GR hefði hækkað verð sitt á ljósleiðara talsvert undanfarin ár, eða um 26% frá 2017 til ársins 2020. Sú staðreynd hefði ekki haft nein áhrif á vilja fjarskiptafélaga til að flytja viðskiptavinum yfir í ódýrari lausn, svo sem Ljósnet. Það sama mætti segja um Tengis sem einnig hefði hækkað verð sitt talsvert, en þrátt fyrir það hefði viðskiptavinum á ljósleiðara Tengis fjölgað mjög mikið. Tengir innheimti gjald sitt beint af notendum og mætti því segja að bein viðbrögð notenda gagnvart verðlagningunni væru augljós. Þá hefði Nova t.a.m. hvorki boðið Ljósnetstengingar á vefsíðu sinni á höfuðborgarsvæðinu né annars staðar, sem hlýti að benda til þess að Nova teldi að kopar og ljós væru ekki á sama markaði. Fjarskiptafélögin veldu þessa áherslu fyrir sína viðskiptahagsmuni, sem tækju mið af viðskiptavinum þeirra. Styddi það glögglega að þau teldu hraða ljósleiðarans skipta langmestu fyrir val neytanda, ekki verðið.

Afstaða PFS

Það er rétt að heildsöluverð á koparlínunum hjá Mílu er lægra en á ljósleiðara. Hins vegar er gjaldskráin sett upp á annan hátt og ýmis aukakostnaður getur komið til við leigu á kopartengingu, s.s. stofngjald, aðgangur að tengigrind og endurvaki fyrir ADSL. Þá er orðið töluvert síðan PFS samþykkti síðast kostnaðargreind verð Mílu fyrir kopartengingar, en PFS hefur nú kallað eftir nýrri kostnaðargreiningu hjá Mílu, sem félagið á að skila eigi síðar en 1. júní 2021. Líklegt er að verð muni þá hækka fyrir kopartengingar, m.a. vegna minni nýtingar, sem myndi þýða að draga myndi saman varðandi verð fyrir kopar- og ljósleiðaratengingar.

Það geta verið margar ástæður fyrir því að keppinautar Símans á smásölumarkaði kjósa frekar ljósleiðara en kopartengingar. Til dæmis kunna fyrirtækin að kjósa frekar að skipta við aðra en Símasamstæðuna þar sem það er mögulegt, enda eru þessi fyrirtæki í harðri baráttu við smásöluarm Símasamstæðunnar. Þau vilja hugsanlega forðast það að auka styrk samstæðunnar með því að eiga viðskipti við hana, ef aðrir kostir eru í boði. Einnig kann að ríkja betra traust gagnvart öðrum heildsölubirgjum, en þeir eru eingöngu með ljósleiðara í boði. Fyrirtækin kunna að vilja einbeita sér að einni tæknilausn þar sem það er mögulegt, enda er það einfaldara á

margan hátt og kostnaðarminna. Þá er fyrirsjáanlegt að kopartengingum verður skipt út með tímanum og því geta fyrirtækin verið að hugsa til framtíðar með því að velja ljósleiðara. Ástæðan þarf því ekki að vera sú sem Míla heldur fram, að endanotendur teldu ekki vera staðgöngu milli kopar- og ljóstenginga, enda bendir flest til þess að notendur séu almennt ekki mikið að velta fyrir sér undirliggjandi burðarlagi tenginga. Þar sem fjölmargir þætti aðrir en afstaða neytenda ráða vali þessara fyrirtækja á tengingum, er ekki eins einfalt og Míla heldur fram að færa sig í auknum mæli yfir á koparheimtaugar til þess að ná betri framlegð eða markaðssetja ódýrar tengingar.

Kopartengingar Mílu voru 36,3% af heildarfjölda heimtauga í notkun á markaðinum og ljósleiðaraheimtaugar um 20,5% í lok árs 2020. Í ljósi hins mikla umfangs koparheimtauga verður ekki séð að samstæðan hafi haldið sterkri stöðu sinn á jafn einsleitum markað ef ekki væri um staðgöngu að ræða á milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga.

Síminn er stærsti kaupandi koparheimtauga og hefur fyrirtækið, sem og Míla, viðhaldið þeirri ímynd í markaðssetningu að VDSL tengingar séu staðgönguvara. Verðlækkun á slíkum tengingum gæti haft áhrif á þá ímynd. Síminn hefur markaðsstyrk til þess að selja slíkar tengingar með mikilli framlegð og hefur ekki ástæðu til að fara út í verðstríð við aðra internetþjónustuveitendur.

Það styrkir þá ályktun PFS að neytendur geri ekki slíkan greinarmun milli ljósleiðara og kopartenginga að þær tilheyri ekki sama markaði að Síminn og aðrir smásalar internetþjónustu geta verðlagt þær með sama hætti gegnum línugjald og notið meiri framlegðar af kopartengingunni. Enda er það meginregla verðsetningar í markaðsfræðum að verðákvarðanir skuli fyrst og fremst ráðast af mati neytenda á virði vörunnar og vilja til að greiða fyrir hana, en ekki eftir undirliggjandi kostnaði. Framlegð fer svo eftir hæfi fyrirtækisins til að framleiða vöruna með þeim kostnaði að framlegðin sé viðunandi.

Míla sagði að í ljósi tilvísunar GR til aðstæðna á Seltjarnarnesi, teldi Míla rétt að fara nokkrum orðum um hegðun neytenda á því svæði sérstaklega. Fyrir lægi að GR hefði ljósleiðaravætt bæjarfélagið í heild sinni fyrir nokkuð mörgum árum og hefðu sambærilegar hækkanir orðið á ljósleiðara GR þar líkt og annars staðar. Míla býði VDSL með 100 Mb/s hraða til nær allra íbúða í bænum. Hlutdeild Mílu í xDSL hefði hins vegar farið úr [...] % á árinu 2013 í [...] % í nóvember 2020. Styddi þetta enn frekar að ekki væri staðganga á milli kopars og ljósleiðara.

Míla lagði enn fremur fram minnisblað um þróun í hlutdeild xDSL tenginga á Seltjarnarnesi frá 2013-2020. Þar kom fram að nýjustu tölur um fjölda íbúa miðuðust við að 1.727 íbúðir hefðu verið skráðar þar í bæ í desember 2019. Eins og áður segði hefði xDSL hlutdeild Mílu fallið úr [...] % í [...] % frá 2013 fram í nóvember 2020. Míla hefði verið með [...] xDSL tengingar á Seltjarnarnesi í nóvember 2020, og gæti hluti þeirra verið til fyrirtækja. Því mætti segja að umrædd hlutdeild væri algjört hámark og raun væri hún lægri.

Á neðangreindri mynd mætti sjá að markaðshlutdeild xDSL hefði hrapað hratt síðan 2017, sem væri í takt við þá staðreynd að það væri raunverulega aukin þörf fyrir meiri bandvidd á heimilum en sem næmi 100 Mb/s.
[...]

Afstaða PFS

PFS telur að þrátt fyrir að þessi tölfræði Mílu kunni að vera nokkurn veginn rétt þá bendi hún samt sem áður til þess að umtalsverður hluti notenda telji að staðganga sé milli ljósleiðara og

VDSL. Í bæjarfélagi þar sem allir hafa haft kost á ljósleiðara í meira en áratug er ennþá u.þ.b. [...] notenda á koparneti. Það er svo stór hluti að hann gefur skýra vísbendingu um að neytendum sé ekki efst í huga hvert undirlagið er þegar þeir velja sér þjónustuveitanda internetþjónustu. Þá fær PFS ekki séð að lækkun úr [...] % í [...] % á 7 árum sé það mikil eða hröð að hún styðji málflutning Mílu.

Míla vísaði einnig til minnisblaðs um stöðuna á Bakkafirði. Þar væru skráðir 45 íbúðir. Á árinu 2019 hefði Míla verið að selja [...] xDSL tengingar þar í bæ. Langflestir hefðu verið með VDSL tengingu með 50 Mb/s hraða. Ljósleiðari hefði verið tengdur inn í hús á Bakkafirði og farið í sölu í nóvember 2019. Í nóvember 2020, eða ári síðar, væru [...] % bitastraumstenginga á ljósleiðara og [...] % á xDSL tengingum. Af 45 íbúðum á Bakkafirði hefðu [...] ákveðið að greiða stofngjald að upphæð [...] kr. til að taka ljósleiðara í notkun. Eigendur annarra íbúða hefðu kost á að greiða stofngjald síðar til að taka inn ljósleiðara. Vísaði Míla til neðangreindrar myndar: [...]

Að ofangreindu væri ljóst að mikill meirihluti íbúa á Bakkafirði hefði verið tilbúinn til að greiða háar fjárhæðir til að fá ljósleiðarþjónustu í stað VDSL með 50 Mb/s hraða.

Afstaða PFS

Þó að meirihluti íbúa á Bakkafirði hafi kosið að færa sig yfir á ljósleiðara Tengis þá er samt ennþá þriðjungur þeirra á xDSL. Það er því umtalsverður hluti neytenda sem telur internettengingu um xDSL fullnægjandi. Það er skiljanlegt að á svæði þar sem xDSL er með 50Mb/s hraða og þar undir, að fleiri telji ekki vera fullkomna staðgöngu milli kopars og ljósleiðara, heldur en á svæðum þar sem 100Mb/s VDSL stendur öllum til boða. Það kann að vera skýringin á því hversu hröð þróunin varð eftir ljósleiðaravæðingu Bakkafjarðar. PFS hefur ekki haldið því fram að fullkomin staðganga sé milli afkastaminnstu xDSL tenginga og ljósleiðaratenginga, heldur er byggt á því að um keðjustaðgöngu sé að ræða þar sem staðganga er á milli þeirra þjónustutegunda sem standa næst hvort öðru í hraða. Þá telur PFS ekki ólíklegt að umtalsverður fjöldi íbúa á Bakkafirði hafi verið að hugsa til framtíðar með því að fá ljósleiðaratengingu í hús strax þar sem verðið var lægra fyrir þá sem tengdust strax (100.000 kr.) í stað þess að panta slíka tengingu í hús sitt síðar því þá er stofnkostnaður mun meiri og óvissa er um framkvæmd. Það er því mikill hvati til að taka þátt þegar um heildstæða útbreiðslu á ljósleiðara er að ræða í sérstakri framkvæmd þar sem ríkisstyrkir eru í boði. Í frétt á vef Langanesbyggðar kemur fram að þátttaka í þessu verkefni hafi verið góð hjá íbúum á Bakkafirði⁸ og þar standa neytendur frammi fyrir því að taka ákvörðun um að vera með í sérstöku átaki eða ekki.

Míla mótmælti þeirri fullyrðingu, sem fram hefði komið í athugasemdum GR, að á svæðum sem GR hefði ljósleiðara en Míla ekki, þá veldi stór hluti neytenda enn þjónustu yfir koparheimtaugar, bæði í gegnum Símann, en einnig í gegnum önnur fjarskiptafyrirtæki á smásölumarkaði. Væri framangreindum fullyrðingum GR mótmælt með vísan til athugasemda Mílu við frumdrögin, um gífurlega fækkun nýrra viðskiptavina í kopar á slíkum svæðum og niðurstaðna fyrirliggjandi neytendakannana. [...] Síminn hefði enda samið við GR um aðgang að ljósleiðara og bitastraumsþjónustu GR til að takast á við þetta þó þjónustan væri talsvert dýrari, því Síminn álitir væntanlega að val viðskiptavina snérist um hraða og gæði en ekki verð.

⁸ <https://www.langanesbyggd.is/is/stjornsysla/frettir/framkvaemdir-vid-ljosleidaralagningu-vid-bakkafloa>

Afstaða PFS

PFS hefur fjallað um þetta atriði á mörgum stöðum í uppfærðum frumdrögum (viðauka A), viðauka B og í þessu skjali. Þrátt fyrir að fækkun hafi orðið í fjölda kopartenginga þá er enn umtalsverður hluti notenda sem enn kaupir þær, einnig á svæðum þar sem ljósleiðari er til staðar. Eins og fram hefur komið hefur PFS áætlað að kopartengingar verði enn í nokkuð mikilli notkun á gildistíma þessarar greiningar, þrátt fyrir að þeim fari fækkandi. Símanum hefur alltaf staðið til boða að semja um aðgang að bitastraumsþjónustu GR, en hefur ekki kosið að semja um það fyrr en nú nýlega. Þá hefur Síminn ekki enn gert slíkan samning við Tengi, þrátt fyrir ítrekaðar beiðnir Tengis þar að lútandi um langt skeið.

Míla mótmælti því að staða samstæðunnar á markaðnum gæti á einhvern hátt haft áhrif á markaðsskilgreininguna að þessu leyti eða að það gæti talist forsenda við mat á skilgreiningu markaða að notendur heimilispakka með xDSL væru „tregir“ til að fara yfir á ljósleiðaranet í eigu annarra en Mílu. Míla fengi ekki séð að neitt styddi þessar fullyrðingar, þ.e. að slíkt styddi staðgöngu milli kopars og ljósleiðara. Þá skyldi það athugast að fjölmargar aðrar ástæður gætu legið að baki þeirri ákvörðun notenda að velja tiltekinn þjónustuveitanda umfram annan, önnur en að staðganga væri þarna á milli, s.s. viðskiptavild viðkomandi þjónustuveitanda, þjónustugæði, framboð o.s.frv. Um þetta vísaðist einnig til umfjöllunar í álitum Valdimars Sigurðssonar, prófessors. Jafnframt skyldi haft í huga að Síminn hefði nú gert samning við GR um bitastraumsþjónustu og neytendum yrði þannig væntanlega í sjálfsvald sett að hafa val í þessum efnum, líkt og gildi á ýmsum stöðum á landinu. Mílu væri þó ekki sérstaklega kunnugt um efni og inntak þessa samnings umfram það sem fram hefði komið opinberlega.

Afstaða PFS

PFS byggir markaðsskilgreiningu sína ekki á markaðsstyrk Símasamstæðunnar. Það sem verið er að benda á er að notendur telja almennt að VDSL tengingar séu fullnægjandi fyrir venjulega heimilisnotkun á internettengingu með öllum þeim möguleikum sem bjóðast um slíkar tengingar s.s. streymisþjónustur af ýmsu tagi. Það gerir Míla einnig á heimasíðu sinni, auk þess sem Síminn hefur ekki stundað markaðssetningu sem vísar í þann mun milli kopar- og ljósleiðaratenginga sem Símasamstæðan heldur nú fram gagnvart PFS. Í þessu sambandi skiptir kannski ekki höfuðmáli hver ástæðan er fyrir vali á þjónustuveitanda. Höfuðmáli skiptir að neytendur telja sig ekki knúna til þess að uppfæra tengingar úr VDSL yfir í ljósleiðara.

Míla taldi að því virtist ekki hafa verið gefinn fullnægjandi gaumur í frummati PFS hver skiptikostnaður væri fyrir endanotanda af því að færa þjónustuna úr ljósleiðara yfir í kopar, en Míla teldi að neytendur myndu setja hann og umstangið sem því fylgdi að skipta um búnað fyrir sig.

Afstaða PFS

Míla gerir ekki grein fyrir því hver umræddur skiptikostnaður kann að vera. Ekki verður séð af markaðssetningu Símans á internettengingum að sérstakur stofnkostnaður sé innheimtur við það að stofna til viðskipta um VDSL tengingar. Í flestum tilvikum eru innanhússlagnir fyrir kopartengingar enn til staðar og ekki verður séð að mikið umstang sé fyrir neytendur að skipta út endabúnaði sem þeir eru oftast með á leigu frá þjónustuveitanda.

Míla benti á, sem dæmi um áherslu notenda á ljósleiðaratengingu umfram annað, sem PFS yrði að líta til, að notendur væru tilbúnir að fá ljósleiðaratengingar gegn stofngjaldi. Á Bakkafirði og Kópaskeri, þar sem Ljósnet væri til staðar, hefðu nánast allir notendur greitt 100.000 kr. í stofngjald til þess að fá ljósleiðaratengingu. Á Akureyri, Dalvík, Ólafsfirði og Ísafirði hefðu

þúsundir heimila greitt stofngjald til að fá ljósleiðaratengingu. Hér mætti einnig nefna gífurlega áherslu sveitarstjórna á ljósleiðaravæðingu, t.d. Vestmannaeyja, Snæfellsbæjar, Grundarfjarðar, Fjarðabyggðar og Stykkishólms. Þetta væru allt staðir með Ljósnet sem teldu allt að einu nauðsynlegt að fá ljósleiðara og væru því annarrar skoðunar en PFS, sem boðaði að hraði skipti ekki svo miklu heldur væri það verð.

Afstaða PFS

Það er stefna stjórnvalda að Ísland verði allt ljósleiðaratengt eigi síðar en 2033. Það sem PFS hefur lagt áherslu á er að á gildistíma þessarar greiningar verða kopartengingar enn til staðar og veiti ljósleiðara samkeppni á þeim svæðum þar sem báðar tegundir eru í boði. Eins og áður hefur komið fram er eðlilegt að neytendur finni meiri þörf til að skipta um tengingar þar sem xDSL tengingar af hröðustu gerð eru ekki í boði. Eins og nefnt er hér að framan þá stóðu neytendur á Bakkafirði frammi fyrir vali um að borga 100.000 kr. í stofngjald í upphafi eða töluvert hærri upphæð síðar ef þeir myndu seinna meir kjósa ljósleiðara fram yfir VDSL. Það sama á við um neytendur á Kópaskeri, sem væntanlega skýrir hvers vegna hátt hlutfall íbúa kaus að taka ljósleiðarann. Það þýðir ekki að allir neytendur væru tilbúnir til þess að greiða hátt stofngjald fyrir að skipta yfir í ljósleiðara. PFS bendir á að þó að einhverjir neytendur kunni að telja xDSL með lægri hraða ekki sambærilegt við ljósleiðara þá útilokar það ekki keðjustaðgöngu, en hún felur ekki í sér að allar tegundir í keðjunni geti verið staðgöngubjónusta fyrir hvor aðra.

Míla sagði að þannig bæri allt að sama brunni. Neytendakannanir, álit sérfræðinga, og ekki hvað síst hegðun aðila á markaði (smásala og endanotenda), hnigi ljóslega að því að ekki væri um umtalsverða staðgöngu að ræða milli kopars og ljósleiðara. Bæri PFS jafnframt sönnunarbyrðina fyrir hinu gagnstæða, enda um að ræða íþyngjandi kvaðir í garð Mílu. Míla áskildi sér allan rétt í þessu sambandi, sbr. einnig dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 111/2014, Samkeppniseftirlitið og íslenska ríkið gegn Vífilfelli hf.

Afstaða PFS

PFS hefur lagt fram gögn sem sýna fram á staðgöngu, þ.m.t. neytendakönnun MMR og ýmis töluleg gögn varðandi markaðinn og hegðun fjarskiptafyrirtækja og neytenda. PFS er einfaldlega ekki sammála túlkun Mílu sem styðst m.a. við gögn sem unnin eru sérstaklega fyrir Mílu í þeim tilgangi að setja fram og rökstyðja ákveðnar kenningar fyrirtækisins um skilgreiningu þjónustumarkaðarins. Samkvæmt tilkynningu framkvæmdastjórnar ESB⁹ (41. mgr.) ber að taka kannanir sem hagsmunaðilar láta gera ad hoc vegna samkeppnismála, með fyrirvara. PFS hefur fært rök fyrir því hér að ofan af hverju stofnunin telur könnun MMR gefa betri vísbendingar um afstöðu neytenda heldur en könnunina sem Gallup framkvæmdi fyrir Mílu. PFS minnir einnig á að drög að spurningum í neytendakönnun MMR fyrir PFS fóru í samráð til markaðsaðila, auk þess sem PFS leitaði ráða hjá SE við undirbúning hennar, en SE hefur mikla reynslu að framkvæmd og beitingu slíkra kannana á hinum ýmsu mörkuðum.

PFS telur ennfremur að töluleg gögn gefi sterklega til kynna að umtalsverður hluti neytenda telji kopartengingar geta verið staðgönguvöru fyrir ljósleiðara. Vísast til umfjöllunar um það hér að framan.

PFS telur tilvísaðan dóm ekki hafa þýðingu gagnvart markaðsgreiningu PFS, enda hefur PFS lagt fram margs konar gögn máli sínu til stuðnings og vísað til þeirra með fullnægjandi hætti.

⁹ COMMISSION NOTICE on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law (97/C 372/03)

Míla sagði að með vísan til alls framangreinds teldi félagið fullt tilefni til, og í samræmi við lögbundnar rannsóknarskyldur PFS, að stofnunin tæki mat sitt á staðgöngu milli ljósleiðara og kopars til frekari rannsóknar.

Afstaða PFS

PFS telur að mat á staðgöngu í frumdrögum að greiningu hafi í raun verið fullnægjandi. Samt sem áður réðist stofnunin í töluverða gagnaöflun til viðbótar í kjölfar samráðs um frumdrögin. Safnað hefur verið ítarlegri og nýrri gögnum frá fjarskiptafyrirtækjum og framkvæmd var neytendakönnun sem Míla lagði áherslu á gerð yrði.

PFS telur því málið hafa verið rannsakað með fullnægjandi hætti.

Síminn sagði PFS ekki vera með nein gögn sem myndu hrekja þá staðreynd að neytendur skiptu ekki frá ljósleiðara yfir á kopar í þeim mæli að 5-10% verðhækkun rekstraraðilans yrði óarðbær. Síminn benti á að spurningin væri ekki hvort verðhækkunin myndi draga úr því að viðskiptavinir sem væru að nota kopartengingar færðu sig yfir á ljósleiðara, heldur öfugt. Hugleiðingar um hvers vegna allir hefðu ekki þegar skipt frá kopar yfir í ljósleiðara væru t.d. óviðkomandi því álitafni hvort kopar eða ljósleiðari væru hluti af sama markaði. Spurningin væri hagfræðilegs eðlis og fæli í sér ákveðna greiningu á því hvað myndi gerast ef verð á ljósleiðara myndi hækka um 5- 10% og hvort slík verðhækkun yrði óarðbær. Svarið við þeirri spurningu væri að viðskiptavinir myndu ekki færa sig yfir í kopartengingar, hvorki neytendur eða fjarskiptafyrirtæki.

Afstaða PFS

PFS hefur lagt fram neytendakönnun, þar sem fram kemur að stór hluti neytenda væri tilbúinn til að færa sig yfir á Ljósnet (VDSL) ef þjónusta á ljósleiðaraheimtaug hækkaði. Spurningin í könnun PFS var því ekki hvort notendur myndu færa sig af kopar yfir á ljósleiðara eins og Síminn ýjar að.

PFS er enn fremur með ýmis töluleg gögn sem sýna hegðun neytenda í raun, sem og gögn um markaðssetningu og hegðun fjarskiptafyrirtækja. Til dæmis tölur um brottfall af ljósleiðaranetum á svæðum þar sem aðeins er eitt ljósleiðaranet.

PFS minnir á að mat á staðgöngu er ekki einskorðað við SSNIP spurningu eina og sér. Um er að ræða heildstætt mat á mörgum þáttum. Valdimar Sigurðsson prófessor bendir einmitt á að SSNIP spurning kunni að vera haldlítill á eins flóknum markaði og fjarskipti eru í hugum neytenda, auk þess sem hann bendir einmitt á þetta margþátta valferli. Í því sambandi hefur það þýðingu að hluti notenda sér enga ástæðu til að skipta úr kopartengingu yfir í ljósleiðara, auk þess sem stór hluti þeirra virðist ekki gera sér neina grein fyrir mismun milli þessara undirliggjandi neta. Neytendur virðast fyrst og fremst horfa til þátta sem snúa að upplifun þeirra, eins og verði, vöndlum, sjónvarpsefni, gæði þjónustuveitenda og tryggð við tiltekna þjónustuveitendur, innifalið gagnamagn o.fl. Nokkur hluti þeirra nefnir þó hraða tengingar líka, en eins og áður segir er þetta margþátta valferli sem neytendur standa frammi fyrir og ráða vali þeirra að lokum.

Síminn sagði að einfalt væri að spyrja Nova eða Vodafone, hvers vegna fyrirtækin hefðu ekki fært viðskiptavinum sína yfir í ódýrari kopartengingar þegar GR hefði hækkað verðlagningu sína síðast. Líklegasta skýring væri að fyrirtækin teldu ekki að staðganga væri á milli kopars og

ljósleiðara og að neytendur vildu ekki færa sig frá kopar yfir á ljósleiðara. Það hefði verið heiðarlegra af fyrirtækjunum að viðurkenna þetta einfaldlega enda væru gögn um hegðun þeirra augljós í tölfræðiskýrslum PFS. Eins og PFS hlyti að vera í fersku minni hefði GR varið milljónum króna í auglýsingaherferð fyrir nokkrum árum, þar sem útskýrt hefði verið hvers konar grundvallarmunur væri á kopartengingum og ljósleiðaratengingum.

Þá mætti PFS vera ljóst að verið væri að skipta út koparheimtaugum fyrir ljósleiðara á stærstum hluta landsins. Nova hefði t.d. ekki fært eftirspurn sína yfir í kopar þótt GR hefði hækkað verð á ljósleiðaratengingum. Nova hefði fjölgað ljósleiðaratengingum, sem hefði þýtt að 5% verðhækkun GR væri arðbær og kopartengingar gætu ekki hindrað slíka verðhækkun. Ef t.d. GR myndi hækka verð á ljósleiðara um 10%, sem væri um 260 krónu hækkun, þá væri augljóst að Nova myndi ekki færa viðskiptavinum sína yfir á kopar og auglýsa að viðskiptavinir þeirra fengju ekki lengur hröðustu tengingar sem völ væri á, heldur tífalt hægari.

Hlutfall ljósleiðaratenginga Vodafone hefði hækkað stöðugt, sem þýddi að Vodafone færði eftirspurn sína ekki yfir í kopar, þótt GR hefði hækkað verð sitt. Sama mætti segja um Hringdu.

Síminn færði ekki heldur viðskiptavinum sína yfir á kopar, þótt Míla hækkaði verð á ljósleiðara. Jafnvel þótt GR byði ljósleiðara á hærra verði en kopartengingar, þá hefði Síminn ákveðið að semja við GR, m.a. til þess að færa viðskiptavinum sínum sem væru með tengingu yfir kopar í dag yfir á kerfi GR og eiga almennt kost á því að bjóða viðskiptavinum á kerfi GR internetþjónustu Símans.

Afstaða PFS

Eins og PFS hefur gert grein fyrir hér að framan vegna athugasemdar Mílu, þá geta verið margar ástæður fyrir því að keppinautar Símans á smásölumarkaði kaupi frekar ljósleiðaratengingar af GR heldur en kopartengingar af Mílu, þar sem þeir tveir valkostir eru í boði. Vísast til þess sem þar segir.

Varðandi markaðssetningu þá hefur GR byggt á hraða ljósleiðara, en Síminn hefur hins vegar engan greinarmun gert á kopar- og ljósleiðaratengingum í sinni markaðssetningu. Markaðssetning seljenda á sinni vöru er því ekki einhlítur mælikvarði á staðgöngu.

Síminn benti einnig á að 5-10% verðhækkun á ljósleiðara leiddi ekki til þess að fjarskiptafyrirtæki kæmi inn á markaðinn og byði upp á kopartengingar. Það hlyti að vera óumdeilt.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að verðhækkun á ljósleiðara, ein og sér, leiðir ekki til þess að nýr aðili komi inn á markaðinn með koparheimtaugar á heildsölustigi. Það skýrist líklega að mestu af því að ljósleiðari er sú tækni sem mun á endanum taka við af kopartengingum. Það er því ekki skynsamleg fjárfesting til framtíðar að leggja nýtt koparkerfi sem yrði e.t.v. úrelt innan 10 ára, en eðlilegur afskriftatími slíkra fjárfestinga er mun lengri. Það *eitt og sér* kemur ekki í veg fyrir að kopartengingar geti talist staðgönguvara á gildistíma þessarar greiningar, enda eru margir aðrir þættir en framboðsstaðganga, sem lítið er til.

Síminn sagði í sambandi við SSNIP prófið að staðganga væri mæld með eftirfarandi hætti:

„The question to be answered is whether the parties' customers would switch to readily available substitutes or to suppliers located elsewhere in response to a hypothetical small (in the range 5 % to 10

%) but permanent relative price increase in the products and areas being considered. If substitution were enough to make the price increase unprofitable because of the resulting loss of sales, additional substitutes and areas are included in the relevant market. This would be done until the set of products and geographical areas is such that small, permanent increases in relative prices would be profitable.“

Þetta próf hefði PFS ekki framkvæmt. Það væru þó til gögn sem gætu leitt fram hvort staðganga væri fyrir hendi, en það væri hegðun fjarskiptafyrirtækja vegna verðbreytinga á ljósleiðara. Undanfarin misseri hefðu verið verðhækkanir á ljósleiðarakerfum hjá aðilum eins GR, Mílu og Tengi. Hægt væri að bera sama verðbreytingar þessara aðila og eftirspurn fjarskiptafyrirtækja eftir kopartengingum í kjölfarið og þannig sæist hvaða vörur væru staðgönguvörur. Verð á koparheimtaugum (ADSL/VDSL) hefðu síðast breyst þann 1. júní 2019 og kostuðu þá 1.558 kr. en fyrir þann tíma hefði verðið verið 1.406 kr. Síðan hefði verðið verið óbreytt í um 2 ár. Kopartengingum Símans um kerfi Mílu hefði ekki fjölgað, þótt verð á kopartengingum hefði haldist óbreytt á sama tíma og verð á ljósleiðara hefði hækkað.

Afstaða PFS

PFS hefur framkvæmt slíka prófun á viðhorfi neytenda. Varðandi hegðun fjarskiptafyrirtækja sem kaupenda á heildsölumarkaði þá eru fjölmargar ástæður fyrir því að fyrirtækin kjósa síður að leigja koparheimtaugar af Mílu ef aðrir kostir eru í boði. Vísast til umfjöllunar hér að framan um það. Þess vegna myndi slíkt próf sem Síminn leggur til ekki vera marktæk vísbending um staðgönguhæfi kopartenginga. Þá bendir PFS á að Míla hefur lagt fram nýja kostnaðargreiningu vegna kopartenginga á viðkomandi mörkuðum og væntanlega munu kostnaðargreind verð fyrir kopar hækka, m.a. vegna minni nýtingar á því kerfi og almennrar hækkunar á kostnaði.

Síminn sagði að staðreyndin væri sú að ljósleiðarinn væri að koma í staðinn fyrir koparheimtaugar og það væri einfaldlega ákveðnar takmarkanir á því hversu hratt væri hægt að skipta tengingum út. Það væri óskynsamlegt að skipta viðskiptavini af ljósleiðara yfir á koparheimtaug, ef verð á ljósheimtaug myndi hækka um 5-10%. Viðskiptavinurinn myndi líklegast verða ósáttur og færa sig í viðskipti til annars aðila sem myndi bjóða ljósleiðara. GR hefði reglulega hækkað verð á ljósleiðaraheimtaug á tímabili þar sem verð koparheimtaugar hefði haldist óbreytt. Ef kenning PFS væri rétt, um að það væri staðganga á milli ljósleiðara og heimtaugar, þá hefði verðhækkun GR átt að leiða til þess að viðskipti færðust frá ljósleiðaraheimtaugum yfir á koparheimtaugar. Það hefði ekki gerst og kenning PFS væri því röng.

Afstaða PFS

PFS vísar til svars hér að ofan. PFS hefur sýnt fram á að stór hluti endanotenda er tilbúinn til að færa sig úr ljósleiðara yfir í VDSL. Aðrir þættir hafa hins vegar komið í veg fyrir að keppinautar Símans á smásölumarkaði fari þá leið. PFS hefur t.d. undir höndum gögn frá GR sem sýna fram á umtalsverðan flutning viðskiptavina af ljósleiðaraneti GR yfir á Ljósnet (VDSL) Mílu á síðustu árum, og er sú þróun ennþá að eiga sér stað.

Síminn sagði að fyrir utan það að neytendakönnun sú sem PFS lét MMR framkvæma fyrir sig, og fjallað hefði verið um í athugasemdum Símans hér að framan, gæti ekki verið löglegur grundvöllur að greiningu á því hvort staðganga væri milli ljósleiðaratenginga og kopartenginga, væri augljóst að athugasemdir Vodafone, Nova og GR við frumdrög PFS væru ekki í samræmi við hegðun fyrirtækjanna og raunverulega þróun markaðarins.

Afstaða PFS

PFS telur neytendakönnun MMR vera gagnlegt innlegg í mat á staðgöngu og leggi ásamt öðrum matsþáttum grunn að þeirri niðurstöðu PFS að kopar- og ljósleiðaraheimtaugar tilheyri sama þjónustumarkaði. Nánari umfjöllun um könnunina er að finna í kafla 2.

Hegðun keppinauta Símasamstæðunnar stjórnast af ýmsum öðrum þáttum en staðgönguhæfi kopars gagnvart ljósleiðara og því þarf ekki að vera alger samhljómur á milli hegðunar þeirra og athugasemda um skilgreiningu markaðarins. PFS er meðvituð um að markaðurinn stefnir í átt að ljósleiðaravæðingu, en PFS hefur gert grein fyrir því að samkvæmt fyrirbyggjandi upplýsingum er líklegast að umtalsverður fjöldi koparheimtauga verði enn í notkun við lok gildistíma þessarar greiningar.

GR sagði að eins og félagið hefði tiltekið í athugasemdum við frumdrög PFS og svörum til PFS í kjölfarið, þá sýndi umfang færslna viðskiptavina GR (neytenda) af ljósleiðaraneti GR yfir á koparnet Mílu, að mati GR, að Síminn sem og viðskiptavinir litu á koparheimtaugar sem staðgönguvöru/þjónustu við ljósleiðara undir flutning á þeirri fjarskiptaþjónustu sem Síminn, og eftir atvikum aðrir, seldi viðskiptavinum (neytendum) á smásölumarkaði og að hann gæti flutt veitta þjónustu án þess að skerða það þjónustuframboð sem um hana færi. Þetta samræmdist umsögn SE í auka samráðsferlinu, þar sem vísað væri til markaðssetningar Símans á þjónustu með þeim hætti að um staðgöngu væri að ræða milli ljósleiðara- og koparheimtauga. Því til stuðnings væri einnig bent á að línugjald væri það sama óháð afhendingarmáta þjónustu.

Afstaða PFS

Athugasemd GR styður staðgöngumat PFS. Gögn sem GR hefur afhent PFS benda til þess að notendur geti vel hugsað sér að færa sig af ljósleiðarheimtaug yfir á VDSL í tengslum við kaup á smásölupjónustu Símans, og hafa verið að gera það í umtalsverðum mæli.

GR sagði að sú greiningarvinna sem PFS hefði farið í með neytendakönnun sem MMR hefði unnið fyrir stofnunina og birt hefði verið þann 27. október 2020, sýndi enn frekar fram á staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaraheimtauga. GR hefði rýnt í niðurstöður könnunarinnar og dregið saman nokkra þá punkta sem félagið teldi lykilatriði í samkeppnisumhverfi á fjarskiptamarkaði.

Niðurstöður könnunar PFS væru að mati GR flestar ef ekki allar á þá leið að staðkvæmdarkeðjan hefði ekki verið brotin (e. chain of substitution has not been broken). Internetþjónusta um ljósleiðara og xDSL væru staðkvæmdarvörur hvor fyrir aðra og raunar benti allt til að þráðlaus þjónusta væri það og/eða yrði það einnig. Þetta sæist m.a. á því að víða hefði 4,5G boðið upp á meiri bandvidd heldur en xDSL sambönd um kopartækni. Helstu niðurstöður bentu einnig til að endanotandi þjónustu hefði takmarkaða þekkingu á undirlagi þjónustu, hvort hún færi um ljósleiðara eða aðrar leiðir. T.a.m. væru um 12% viðskiptavina Símans í könnuninni sem teldu sig vera með ljósleiðara GR sem undirlag undir þjónustu Símans. Aðeins um 65% aðspurðra sögðust vita hvernar gerðar tenging þeirra væri, en miðað við framangreint þá væri það ekki svo og um 34% þekktu ekki rekstraraðila heimtaugar.

Afstaða PFS

Athugasemd GR styður eindregið niðurstöðu PFS um keðjustaðgöngu og að kopar og ljósleiðaraheimtaugar tilheyri sama markaði. Það er rétt ályktað hjá GR að notendur hafa takmarkaða þekkingu á undirlagi þjónustu. PFS hefur áður fjallað um staðgönguhæfi

farnetslausna og talið þær falla utan hins viðkomandi markaðar. Visast til umfjöllunar um það atriði í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðauka B.

GR sagði að skilaboð GR til SE og PFS í gegnum árin, varðandi styrkleika Heimilispakka Símans, kæmu sterkt fram í niðurstöðum könnunarinnar, þar sem 52% aðspurðra sem nefndu þjónustupakka sinn nefndu Heimilispakkann. Því til stuðnings sæist einnig að meðalverð þeirra sem keyptu þjónustupakka væru að greiða mánaðargjöld sem samræmdust Heimilispakka Símans og væru meðalverð þeirra í svörum 17.257 kr., en aðeins um 50% aðspurðra hefðu skráð gjaldið. Flestir þeirra sem keyptu heildarpakka keyptu hann hjá Símanum og sæist það sama varðandi kaup á heimasíma, þar sem ríflega 60% aðspurðra sem keyptu þjónustu hjá Símanum væru með heimasíma, enda væri hann innifalinn í Heimilispakkanum. Áhugavert væri að horfa til þess að um 82% svarenda sem keyptu sjónvarpsþjónustu gerðu það sem hluta af pakka. Samhliða þessu mætti skoða nýtt uppgjör Símans fyrir þriðja ársfjórðung 2020, þar sem sjá mætti mikinn vöxt í tekjum af sjónvarpsþjónustu, sbr. m.a. grein Kjarnans um málið.

Afstaða PFS

Athugasemd GR snýr aðallega að atriðum sem varða markaðsstyrk Símans. Þessi atriði styðja þó skilgreiningu PFS á þjónustumarkaðnum, þar sem vinsældir Heimilispakkans stuðla að notkun á koparheimtaugum á svæðum þar sem Míla er ekki með ljósleiðaraheimtaugar, enda hefur Síminn ekki boðið þjónustu sína enn sem komið er um ljósleiðaraheimtaugar GR.

GR sagði að þegar horft væri til ákvarðana um hvar endanotandi keypti fjarskiptaþjónustu, sbr. niðurstöður neytendakönnunarinnar, þá væri hraði nokkuð neðarlega í röðinni eða í þriðja til fimmta sæti á meðan verð trónaði á toppnum og þjónusta væri þar á milli. Þetta svaraði þeim athugasemdum sem Síminn hefði sett fram í málsgrein 81 í athugasemdum sínum við frumdrögin. Í fyrri athugasemdum GR hefðu komið fram gögn um flutning af ljósleiðara GR yfir á koparheimtaugar Mílu, sem hrektu aftur fullyrðingar Símans. Varðandi fullyrðingar Símans í málsgrein 82 í athugasemdum félagsins við frumdrögin, um að ekki væri um raunverulega fjölgun hjá Símanum, þá vísaðist til tölfræðiskýrslna PFS sem sýndu það bersýnilega að viðskiptavinafjöldi Símans hefði farið ört vaxandi á internetmarkaði og hefði markaðshlutdeild Símans aukist samhliða því. Sem dæmi hefði markaðshlutdeild Símans á internet markaði verið 45,9% 2017, en hefði verið orðin 47,6% í árslok 2019. Því fengi GR ekki séð að nokkur rök væru að baki fullyrðingum Símans í málsgrein 83 í athugasemdum Símans við frumdrögin.

Afstaða PFS

Athugasemd GR styður staðgöngumat PFS og mat PFS á niðurstöðum neytendakönnunar MMR.

GR sagði að PFS hefði brugðist við ábendingu Mílu og AM og framkvæmt SSNIP próf. Samkvæmt niðurstöðu neytendakönnunarinnar væru neytendur sem væru með internettengingu yfir ljósleiðaratengingu álíka viljugir til að skipta yfir í internettengingu á Ljósneti (kopartaug), við markverðri en varanlegri verðhækkun, og neytendur sem væru með internettengingu yfir koparheimtaug væru til að skipta yfir á tengingu yfir ljósleiðara. Niðurstaðan sýndi þannig fram á staðgöngu milli kopars og ljósleiðara.

Afstaða PFS

Athugasemd GR styður staðgöngumat PFS og mat PFS á niðurstöðum neytendakönnunar MMR.

GR sagði að könnunin bæri það með sér að markmið um ljósleiðaravæðingu Íslands væri áfram mjög mikilvæg fyrir heildarupplifun út frá svörum á Austurlandi, þar sem einna minnst útbreiðsla ljósleiðara væri á landinu. Það hald sem Símasamstæðan hefði haft út frá umtalsverðum markaðsstyrk væri því enn til staðar.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að markmið um aukna útbreiðslu ljósleiðara séu mikilvæg. Staðan á markaðnum í dag er hins vegar sú að ennþá er umtalsvert hlutfall tenginga um kopar, bæði á svæðum þar sem ljósleiðari er ekki til staðar og einnig á svæðum þar sem ljósleiðari hefur verið lagður. PFS telur athugasemdina ekki hafa áhrif á staðgöngumatið.

GR vildi ítreka að staðganga væri ekki aðeins á milli xDSL og FTTH heldur einnig á milli fastlínutenginga og farneta, sér í lagi með tilkomu 5G. Í ljósi framangreindra gagna og niðurstaðna könnunar PFS, hefðu rökin fyrir staðgöngu aukist enn frekar en áður. Enn fremur væri Síminn enn að bjóða þjónustu um koparlagnir og minntist ekki á það í sölutilboði að svo væri, heldur vísaði einmitt í ljósleiðara þegar sölumaður Símans seldi þjónustuna.

Afstaða PFS

Athugasemd GR styður eindregið þá niðurstöðu PFS að internettengingar um kopar- og ljósleiðaraheimtaugar tilheyri sama markaði. PFS er hins þeirrar skoðunar að 5G tengingar verði ekki staðgöngubjónusta á gildistíma þessarar greiningar og vísast um það til nánari umfjöllunar í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í viðauka B.

Nova sagðist enn sammála því að staðganga ríkti á milli umræddra tenginga. Það sýndi sig best í miklum vexti Símans.

Nova teldi að PFS gæfi sér að kostnaðargreind verð á kopartengingum, sem væru (eða hlytu að vera) mun lægri en verð á ljósleiðaratengingum, myndi draga verð á ljósleiðara niður. PFS hefði í því samhengi vísað til greiningar um staðgöngu, sem sýndi að viðskiptavinir vildu fyrst og fremst internet sem virkaði og þeim væri í raun sama hvort það byggði á kopartengingum eða ljósleiðara, svo lengi sem tenging viðskiptavinarins væri á góðu verði. Að mati Nova væri óvíst hvort til þess myndi koma að heimtaugagjald myndi almennt lækka. Nova teldi að lítill vilji væri af hálfu Símasamstæðunnar til að lækka verð á aðgangsgjaldi, en að sæist t.d. vel á því að það aðgangsgjald sem Síminn byði í smásölu væri að mestu það sama óháð hraða eða tegund tengingar. Að mati Nova væri það enn ein staðfesting þess að staðganga væri á milli internettenginga hvort sem þær nýttu kopartengingar eða ljósleiðaratengingar.

Afstaða PFS

Athugasemd Nova styður niðurstöðu staðgöngumats PFS. Í kafla 4 hér að neðan mun PFS svara nánar sambærilegri athugasemd Nova um verð.

4 Efnahagslegt hermipróf (e. Economic Replicability Test – ERT) í stað kostnaðargreiningar á aðgangspjónustu um ljósleiðaraheimtaugar

4.1 Umfjöllun PFS um ERT í stað kostnaðargreiningar á ljósleiðara Mílu í auka samráðsskjalinu

4.1.1 Eftirlit með gjaldskrá samkvæmt frumdrögum PFS

42. Í frumdrögum PFS hefði verið gert ráð fyrir að kvöð yrði lögð á Mílu, á mörkuðum 3a og 3b, um eftirlit með gjaldskrá, sem fæli í sér kostnaðargreind verð á heildsöluaðgangi að vörum og þjónustu, bæði á koparneti og ljósleiðarneti. Í þessu fælist viðbót við kvaðir sem lagðar hefðu verið á Mílu á árinu 2014, en þá hefði ekki verið kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðaraheimtaugum.

43. Samkvæmt frumdrögunum hefði staðið til að leggja kvöð á Mílu um eftirlit með gjaldskrá vegna staðaraðgangs að föstum ljósleiðaraaðgangsnætum og tengdri aðstöðu og einnig vegna bitastraumsaðgangs sem veittur væri yfir ljósleiðaraheimtaugar. Míla skyldi leggja fyrir stofnunina til samþykktar heildsölugjaldskrá fyrir viðkomandi aðgang og tengda aðstöðu. Gjaldskráin skyldi taka mið af kostnaði við þjónustuna.

44. Kostnaðargreining Mílu fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum hefði átt að byggja á sömu meginforsendum og kostnaðargreining fyrir koparnet, þ.e. að byggja á sögulegum kostnaði eins og nánar hefði verið skilgreint í frumdrögunum.

45. Til þess að vinna gegn hugsanlegri hækkun á verði koparheimtauga samhliða fækkun þeirra hefði PFS talið nauðsynlegt að stefnt yrði að einu heimtaugaverði óháð tækni, eigi síðar en 1. janúar 2024 eða við aðra endurskoðun á gjaldskránni. PFS taldi að það sama gæti átt við um bitastraumspjónustu, þ.e. að stefnt væri að því á gildistíma þessarar markaðsgreiningar að sama gjaldskrá yrði fyrir bitastraum óháð því hvort hann væri veittur um ljósleiðara- eða koparnet.

46. Verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum sem notið hefðu ríkisstuðnings færi eftir þar að lútandi reglum. Það gæti leitt til þess að önnur viðmið kæmu til með að gilda um verðlagningu heimtauga Mílu sem lagðar hefðu verið með ríkisstyrkjum en þær sem lagðar hefðu verið á markaðslegum forsendum.

4.1.2 Athugasemdir í samráði um frumdrög

47. Í samráði um frumdrög PFS hefðu komið fram athugasemdir af hálfu Símasamstæðunnar við þau áform PFS að kveða á um kostnaðargreinda gjaldskrá fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum.

48. Míla hefði vísað til umfjöllunar í frumdrögunum um greinar 48 og 49 í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, dags. 11. september 2013, um beitingu samræmdrar jafnræðiskvaðar og kostnaðargreiningaraðferða. Þar væri farið yfir skilyrði sem þyrfti að uppfylla til að ráðlegt þætti að beita verðþrýstingsprófi (e. Economic Replicability Test - ERT) í stað þess að ákvarða

verð á grundvelli kostnaðargreininga. Míla taldi að PFS hefði ekki reynt að sýna fram á þessa þætti.

49. Míla taldi það rangt að ekki væru forsendur fyrir því beita vægari kvöðum í formi verðþrýstingsprófs (ERT). Á líftíma greiningarinnar yrðu aðrir aðilar en Míla búnir að leggja ljósleiðara til 90-95% heimila í landinu. Flestir ef ekki allir þjónustuveitendur á Íslandi, fyrir utan Símann, veldu annan netrekanda á markaði 3 þegar þess væri kostur. PFS hefði því enga raunverulega ástæðu til að leggja verðkvöð á Mílu, hvað þá á svæðum þar sem Míla hefði enga innviði eða þar sem Síminn væri ekki markaðsráðandi eins og á höfuðborgarsvæðinu.

50. Míla taldi það ekki rétt mat hjá PFS að útbreiðsla næstu kynslóðar aðgangsneta (hér eftir NGA net) væri svo vel á veg komin að ekki þyrfti lengur að miða kvaðir við hvata til uppbyggingar. Míla ætti langt í land með að klára ljósleiðarauppbyggingu sína, enda fyrirtækið töluvert á eftir samkeppnisaðilum sínum. Það að hátt hlutfall heimila gæti fengið ljósleiðara þýddi ekki að verkefnið væri kostnaðarlega langt komið. Ástæðan væri sú að hingað til hefði Míla einbeitt sér að hagkvæmustu staðföngunum, þ.e. fjölbýlum eða samvinnuverkefnum. Þannig hefði Míla aðeins lagt til um 1/3 af staðföngum á landinu. Með þessari markaðsgreiningu væri verið að koma í veg fyrir að Míla gæti lagt til þeirra 2/3 sem eftir væru.

51. Míla mæti það svo að fyrirhuguð kvöð um „sama verð um allt land“ myndi leiða til þess að hagkvæm uppbygging á þeim svæðum þar sem þéttbýli væri mest og samkeppni ríkti, myndi greiða niður óhagkvæma uppbyggingu annars staðar. Myndi slík kvöð draga úr samkeppnishæfni Mílu á samkeppnissvæðum og draga því úr hvata til fjárfestinga á óhagkvæmari svæðum. Míla teldi að ákvörðun PFS nr. 21/2014 hefði falið í sér réttmætar væntingar fyrir félagið um að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara þess á líftíma þessarar greiningar. Það lægi fyrir að slíkar fjárfestingar gætu almennt ekki verið afskrifaðar á skemmri tíma en 20 árum hið minnsta. Hefði Míla þannig mátt búast við því að ekki yrðu lagðar gjaldskrárkvaðir á ljósleiðara félagsins.

52. Þá fengi Míla ekki séð að forsendur hefðu breyst, hvað þá verulega, frá ákvörðun nr. 21/2014. Með vísan til þessa teldi Míla fyrirhugaða kvöð heldur ekki samrýmast c-lið 3. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga, um að álagning kvaða bæri m.a. að vera forsvaranleg með hliðsjón af upphaflegri fjárfestingu eiganda aðstöðunnar og þeirrar áhættu sem tekin hefði verið með fjárfestingunni, né meðalhófsreglum.

53. Míla sagði að PFS hygðist leggja verulega íþyngjandi kvaðir á Mílu, upp á hundruð milljóna króna, óháð því að í alþjóðlegu samhengi væri Míla smáfyrirtæki á mjög litlum markaði. Hlutfallslegur kostnaður Mílu við kvaðir PFS væri því margfalt hærri en almennt gerðist annarstaðar. Míla taldi því að PFS gætti ekki nægilega að því að kvaðir væru hlutfallslega réttar miðað við íslenskan örmarkað, heldur virtist áforma að leggja á kvaðir sem lengst næðu í Evrópu.

54. Í skýrslu Analysys Mason (AM), sem væri hluti af athugasemdum Mílu, hefði verið bent á að einu rökin sem byggðu á verði sem notuð hefðu verið til stuðnings verðkvöð, væru fullyrðingar GR um undirverðlagningu Mílu. Hins vegar væri ekki lögð fram raunveruleg sönnun á slíkri undirverðlagningu, t.d. með samanburði við raunverulegan kostnað. PFS hefði lagt til grundvallar órökstuddar ásakanir keppinauta sem hefðu hvata til að Míla hækkaði verð sitt. Jafnvel þó að ásökun GR væri sönn, þá væri vandamálið sem kvartað væri undan undirverðlagning. Ef það væri talin vera áhætta sem þyrfti að bæta úr, væri viðeigandi val lágmarksverð í heildsölu reiknað úr frá jaðarkostnaði (incremental).

55. AM hefði bent á að nota mætti verðþrýstingspróf (ERT) í stað kostnaðarmiðaðrar gjaldskrár. Ef þörf væri á kvöð um eftirlit með gjaldskrá þá væri ERT betri kostur. Að mati AM væru smásöluverð ákvörðuð á samkeppnisforsendum sem þýddi að neytendur væru nú þegar að njóta góðs af hagkvæmri verðlagningu og vísaði m.a. til framkvæmdar á Írlandi og í Lúxemborg, máli sínu til stuðnings.

56. Þá hefði komið fram hjá AM að á Írlandi hefði verið lögð á kvöð um kostnaðarmiðaða gjaldskrá fyrir koparheimtaugar og FTTC, en að verðkvöð á FTTH væri í formi verðþrýstingsprófs (ERT). Tilgangurinn með að beita vægari verðkvöð í formi ERT á ljósleiðara væri að stuðla að fjárfestingu margra aðila í slíkum netum. ComReg hefði bent á að upptökuhlutfall á ljósleiðara væri lágt og erfitt væri að spá fyrir um það, sem skapaði óvissu um verð og þar með fjárfestingarhvata.

57. Í Lúxemborg hefðu verð fyrir kopar, VULA og aðgang að aðstöðu (bæði kopar og ljósleiðaratengingar) verið ákvörðuð út frá kostnaði. Verð fyrir aðgang að ljósleiðara hefði hins vegar verið ákvarðað með ERT, vegna þess hve óljós þróun eftirspurnar eftir afkastamiklu háhraðaneti yrði og til að hvetja til hagkvæmrar fjárfestingar.

58. Síminn vakti athygli á því að skilyrði fyrir því að leggja á kvöð á grundvelli 32. gr. um eftirlit með gjaldskrá væru bundin við að greining leiddi í ljós að vegna óvirkar samkeppni krefðist hið markaðsráðandi fyrirtæki of hárra gjalda eða að það væri óeðlilega lítill munur á milli smásöluverðs og heildsöluverðs. Síminn benti á að heimild skv. 32. gr. næði ekki til aðstæðna þar sem viðkomandi fjarskiptafyrirtæki gæti mögulega hækkað verð, heldur þyrfti greining að leiða í ljós að fyrirtækið krefðist í reynd of hárra gjalda. Ekki væri heimild til þess að leggja á gjaldskrárkvöð, ef verðlagning væri of lág eða að of mikill munur væri á milli heildsölu og smásöluverðs. PFS virtist ekki halda hinu síðarnefnda fram og ekki heldur að verðlagning Mílu væri of há.

59. Síminn hafði áhyggjur af því að ef ekki væru vísbendingar um að verðlagning væri of há, hvort sem það væri hjá Mílu, Tengi eða GR, þá væri hætt við að fjarskiptafyrirtæki, sem keypti þjónustuna af viðkomandi aðilum, gæti ekki nýtt sér samkeppni milli aðila, hvort sem það væri í bitastraumspjónustu eða eftir atvikum í leigu á heimtaugum. Það væri þekkt að gjaldskrárkvaðir leiddu til þess að sveigjanleiki í verðlagningu hyrfi, sem myndi leiða til þess að kaupendur þjónustunnar hefðu ekki getu til þess að semja um kjör sín innan ákveðins ramma. Síminn lagði til að PFS skilgreindi fyrst hvað fælist í hugtakinu of há gjöld og þannig væri lagður grunnur að viðmiði sem PFS gæti veitt til þess að meta hvort fyrirtæki væru að krefjast of hárra gjalda, sem kaupendur gætu ekki þrýst niður á grundvelli samkeppni milli aðila. Þannig gæti PFS gripið inn í, væri þess þörf, en ekki fyrr. Annars væri hætt við að inngrip PFS kæmi of snemma og skaðaði hið samkeppnislega ferli sem fælist í samningaviðræðum milli tveggja aðila.

60. Þrjú sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins; Fjarðabyggð, Snæfellsbær og Stykkishólmur hefðu sent inn athugasemdir þar sem lögð hefði verið áhersla á að mikilvægt væri að PFS legði ekki á kvaðir sem gætu verið hamlandi fyrir frekari uppbyggingu ljósleiðaranets á landsbyggðinni. Mikilvægt væri að skapað yrði umhverfi sem styddi við áframhaldandi uppbyggingu í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni í samræmi við stefnu Alþingis í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033.

61. Tengir studdi þau áform PFS að bæta við kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum. Tengir lagði mikla áherslu á mikilvægi þessa, þar sem vísbendingar væru komnar fram um að Símasamstæðan héldi niðri verðum eða stundaði jafnvel

niðurgreiðslur/undirverðlagningu á viðkomandi markaði og þrengdi þannig verulega að samkeppnisgrundvelli sjálfstæðra netrekenda. Að auki legði Tengir áherslu á mikilvægi þeirra kvaða sem PFS hefði komist að niðurstöðu um að væru nauðsynlegar til að fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu hefðu ekki tækifæri og hvata til að mismuna samkeppnisaðilum í verðlagningu.

62. Vodafone studdi heils hugar þau áform PFS að leggja á Mílu kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara og taldi það mjög mikilvægt. Vodafone kvaðst ennfremur vilja nýta sér VULA aðgang og hvatti til þess að verð fyrir VULA yrði kostnaðargreint að nýju.

63. Vodafone vísaði til málgreinar 1438, þar sem fram kæmi hjá PFS að ákveðnar reglur giltu um net sem styrkt væru af ríki eða sveitarfélögum og að þær reglur skyldu gilda áfram þegar netin væru seld. PFS hefði heimild til að ákvarða aðgangsverð slíkra neta með verðsamanburði, en kvaðir í kjölfar markaðsgreininga yrðu aðeins lagðar á aðila sem útnefndur hefði verið með umtalsverðan markaðsstyrk, þ.e. Mílu í þessu tilviki. Að sögn Vodafone væri mikilvægt að PFS ákvarðaði aðgangsverð ríkisstyrktra neta Mílu með verðsamanburði. Þá vísaði Vodafone til málgreinar 1439, þar sem fram kæmi að ofangreint gæti leitt til þess að annað verð kæmi til með að gilda um heimtaugar Mílu sem byggðar hefðu verið með ríkisstyrkjum en þær sem byggðar hefðu verið upp á markaðslegum forsendum. Í dag innheimti Míla samkvæmt almennri landsbyggðargjaldskrá fyrir ríkisstyrktar ljósleiðaraheimtaugar í sinni eigu.

4.1.3 Endurskoðun á áformum um kvaðir um eftirlit með gjaldskrá

64. Í tilefni af framkomnum athugasemdum hefði PFS ákveðið að taka sjónarmið aðila til gaumgæfilegrar skoðunar og fara að nýju yfir forsendur kvaðar um eftirlit með gjaldskrá varðandi ljósleiðaranet Mílu, þ.á.m. mat PFS á aðstæðum á markaði, viðeigandi tilmæli skv. EES samningnum og framkvæmd í öðrum EES ríkjum.

4.1.4 Lagaheimildir og framkvæmd innan EES

65. Samkvæmt 17. gr. laga um fjarskipti nr. 81/2003 skyldi framkvæmd markaðsgreininga, sem væri grundvöllur ákvörðunar um kvaðir, vera í samræmi við skuldbindingar skv. EES samningnum. Lög um fjarskipti byggðu á tilskipunum um fjarskiptamál frá árinu 2002, en þær væru hluti af EES samningnum, sbr. Viðauka XI við samninginn. Í 19. gr. tilskipunar 2002/21/EB um sameiginlegan regluramma um rafræn fjarskiptanet og -þjónustu (rammatilskipun), væri kveðið á um heimildir framkvæmdastjórnar ESB til þess að setja fram tilmæli um samræmda framkvæmd við beitingu ákvæða tilskipanna um fjarskipti. Samkvæmt ákvæðinu bæri fjarskiptaeftirlitsstofnunum að taka ýrasta tillit til slíkra tilmæla og rökstyðja sérstaklega ef þau teldu nauðsynlegt að víkja frá tilmælunum.

4.1.5 Tilmæli um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsneta 20. september 2010

66. Framkvæmdastjórn ESB hefði gefið út tilmæli um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsneta þann 20. september 2010¹⁰. Í aðfararorðum tilmælanna (liður 3) hefði verið lögð áhersla á mikilvægi samræmdrar framkvæmdar við eftirlit með fjarskiptamarkaðnum og því þætti rétt að gefa út tilmæli sem veittu fjarskiptaftirlitsstofnunum leiðsögn sem ætlað væri að

¹⁰ RECOMMENDATIONS COMMISSION RECOMMENDATION of 20 September 2010 on regulated access to Next Generation Access Networks (NGA) (Text with EEA relevance) (2010/572/EU)

koma í veg fyrir óviðeigandi misræmi í beitingu regluverksins, en fjarskiptaeftirlitsstofnanir myndu þó hafa svigrúm til þess að taka mið af aðstæðum í viðkomandi ríki.

67. Í aðfararorðum (liður 6) væri einnig lögð áhersla á fyrirsjáanleika í aðgerðum eftirlitsstofnana sem væri lykilatriði til að hvetja til fjárfestinga. Því væri mikilvægt að stöðugleiki ríkti í nálgun eftirlitsstofnana og til að koma í veg fyrir óvissu sem fylgdi endurteknum markaðsgreiningum og nýjum ákvörðunum um kvaðir, ættu eftirlitsstofnanir að varpa ljósi á það hvernig breytingar á markaðsaðstæðum gætu í framtíðinni haft áhrif á beitingu kvaða.

68. Í tilmælunum væri lögð áhersla á kostnaðartengda gjaldskrá, en einnig væri fjallað um að eftirlitsstofnanir gætu samþykkt sveigjanleika í gjalddöku, t.d. afsláttarkjör gegn langtímasamningum sem myndi draga úr áhættu vegna fjárfestinga. Í slíkum tilvikum þyrfti að gæta þess að jafnræði væri tryggt og að nægilegur munur væri á heildsölu og smásöluverði. Mælt væri til þess að fjarskiptaeftirlitsstofnanir beittu fyrirfram skilgreindum verðþrýstingsprófum til að fylgjast með því að verðlagning væri ekki skaðleg fyrir samkeppni, sbr. málsgreinar 26 og 27 varðandi staðaraðgang og málsgrein 36 varðandi miðlægan aðgang.

4.1.6 Tilmæli um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá 2013

69. Árið 2013 hefði framkvæmdastjórnin gefið út ný tilmæli um samræmda beitingu jafnræðis- og gjaldskrárkvaða til að stuðla að samkeppni og fjárfestingum í breiðbandsnetum.¹¹

70. Tilgangur tilmælanna hefði verið að bæta eftirlitsaðferðir til að stuðla að samkeppni, styrkja innri markað fyrir fjarskipti og styðja við fjárfestingar í næstu kynslóðar netum. Tilmælunum hefði einnig verið ætlað að draga úr lagalegri óvissu og auka fyrirsjáanleika til lengri tíma í tengslum við fjárfestingar í næstu kynslóðar netum. Tilmælin hefðu átt að veita frekari leiðbeiningar um þær meginreglur um eftirlitsaðgerðir sem settar hefðu verið fram í framangreindum tilmælum 2010/572/EU, sérstaklega varðandi það við hvaða aðstæður ætti að leggja á kvaðir um kostnaðartengd heildsöluverð og við hvaða aðstæður það skyldi ekki gert.

71. Þær meginreglur sem settar hefðu verið fram í tilmælunum ættu við um markaði 4 og 5 samkvæmt eldri tilmælum um viðkomandi markaði, eða aðra markaði sem skilgreindir yrðu síðar og tilheyrðu sömu nethlutum. Þessir markaðir samsvöruðu mörkuðum 3a og 3b samkvæmt núgildandi tilmælum um viðkomandi markaði.

72. Í tilmælunum¹² hefði m.a. komið fram að það væri nauðsynlegt til að stuðla að fjárfestingum og nýsköpun að heimila þeim aðilum sem fjárfestu í NGA netum ákveðinn sveigjanleika í verðlagningu. Þetta myndi gera rekstraraðilum með umtalsverðan markaðsstyrk (SMP aðilum) og aðgangsbeiðendum kleift að deila hluta af fjárfestingaráhættunni með því að sérgreina heildsöluverð í samræmi við skuldbindingar aðgangsbeiðanda. Þetta gæti haft í för með sér lægra verð fyrir langtímasamninga með tryggingu fyrir kaupum á ákveðnu magni, sem þýddi að aðgangskaupendur tækju á sig hluta áhættu varðandi framtíðar eftirspurn. Sveigjanleiki í verðlagningu á heildsölustigi væri einnig nauðsynlegur til að skapa svigrúm til mismunandi vörubrúnar og verðlagningar á smásölustigi.

¹¹ COMMISSION RECOMMENDATION of 11.9.2013 on consistent non-discrimination obligations and costing methodologies to promote competition and enhance the broadband investment environment (2013/466/EU)

¹² Umfjöllun um beitingu ERT í stað kostnaðargreiningar og tilganginn með því er einkum að finna í liðum 49-69 í aðfararorðum, 48-58 tölulið tilmælanna og í viðauka II með þeim.

73. Til þess að koma í veg fyrir að svigrúm í verðlagningu leiddi til of hárra heildsöluverða fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, þá þyrftu að koma til varnaglar til þess að vernda samkeppni. Auk strangrar jafnræðiskvaða, t.d. aðfangajafnræðis (EoI) og tæknilegrar hermihæfni, ætti að tryggja efnahagslega hermihæfni fyrir fráliggjandi þjónustur, ásamt því sem beita skyldi kvöð um kostnaðargreind verð á kopartengingar.

74. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu að kalla reglulega eftir upplýsingum um fjárfestingar og útbreiðsluáform varðandi NGA net, til þess að fylgjast með þróun fjárfestingaumhverfis og samkeppnisaðstæðna. Kveða ætti á um slíka upplýsingagjöf í viðkomandi ákvörðun um kvaðir.

75. Með hliðsjón af kostum sveigjanlegrar verðlagningar skv. ofangreindri nálgun þá mætti telja að heildsöluverð fyrir aðgang að NGA heimtaugum eða samsvarandi lausnum fengju nægt aðhald til að vinna gegn verðtengdum samkeppnisvandamálum ef;

- (i) samkeppni frá öðrum netrekendum eða „verðakkeri“ frá kostnaðarmiðuðum heildsöluverðum á koparneti settu sýnilegar hömlur á verðlagningu á smásölustigi
- (ii) „ex ante“ efnahagslegt hermipróf (ERT) væri til staðar í þeim tilvikum þar sem ekki væri beitt kvöð um kostnaðartengd verð og
- (iii) til staðar væri kvöð um að veita heildsöluaðgang á grundvelli aðfangajafnræðis (EoI).

76. Væru þessi skilyrði til staðar ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir ekki að beita kvöð um kostnaðartengd verð hvað varðaði heildsöluaðgang að NGA netum.

77. Þegar um væri að ræða miðlægan óefnislegan aðgang að NGA netum (s.s. bitastraum) væru nægar samkeppnislegar varúðarráðstafanir taldar vera til staðar ef aðgangsbeiðendur gætu treyst á aðgangspjónustu á aðliggjandi markaðsstigi, þ.e. heimtaugaleigu eða samsvarandi, með þeim skilyrðum sem að ofan greindi, ef raunveruleg notkun slíkra aðgangskosta eða tilvist annarra neta skapaði sýnilegar hömlur á verðlagningu á smásölustigi. Slíkar hömlur væru ekki nægar til að telja virka samkeppni vera til staðar á heildsölustigi, en þær ættu að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í því að krefjast óhóflegs smásöluverðs.

78. Svigrúm í verðlagningu á ljósleiðara væri með fyrirvara um aðgerðir sem kynni að verða gripið til, til að stemma stigu við of litlum mun á heildsölu- og smásöluverði, ef slíkt ástand væri leitt í ljós með efnahagslegu hermiprófi.

79. Ákvörðun um að beita ekki kvöð um kostnaðargreiningu ætti ekki að ná til efnislegra grunnvirkja, svo sem röra og lagnaleiða.

80. Gert væri ráð fyrir að fjarskiptaeftirlitsstofnun gæti lagt á kvöð um kostnaðartengd verð á ljósleiðaraneti, án þess að framkvæma nýja markaðsgreiningu, að því gefnu að aðstæður á markaði væru ekki mikið breyttar, ef viðkomandi fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk hefði ekki fullnægt þeim skilyrðum sem sett hefðu verið í tengslum við jafnræðiskvöð. Kveða skyldi á um möguleika á slíkum viðbrögðum við brotum á jafnræðiskvöð við útfærslu kvaðanna.

81. Til þess að leiða í ljós hvort samkeppnisaðilar gætu efnahagslega líkt eftir þjónustuframboði netrekandans á fráliggjandi framleiðslustigi, með þeim kvaðabundna heildsöluaðgangi sem væri í boði, í þeim tilvikum sem kvöð um kostnaðargreind verð væri ekki til staðar, ættu fjarskiptaeftirlitsstofnanir að framkvæma efnahagslegt hermipróf. Þannig væri

ætlunin að tryggja að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk misnotaði ekki frjálsræði í verðlagningu til þess að halda keppinautum frá markaðnum.

82. Með prófinu ætti að ganga úr skugga um að bilið milli smásöluverðs fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk (SMP) og verðs fyrir NGA heildsöluaðgang væri nægilegt til að dekka fráliggjandi viðbótarkostnað og sanngjarna hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. Hermihæfni teldist ekki vera til staðar ef smásöluarmur netrekandans gæti ekki rekið viðkomandi smásöluþjónustu með hagnaði á grundvelli þess heildsöluverðs sem stæði keppinautum til boða. Þetta væri miðað við samkeppnisaðila sem nytu sömu hagkvæmni og netrekandinn.

83. Ef sérstakar aðstæður ríktu á markaði, s.s. ef innkoma og vöxtur samkeppnisaðila hefði gengið illa, gæti eftirlitsstofnun gert breytingar á viðmiðum prófsins, þannig að kostnaður netrekandans væri skoðaður út frá hagkvæmni sem gera mætti ráð fyrir að samkeppnisaðilar nytu.

84. Fjarskiptaeftirlitsstofnanir ættu í kjölfar markaðsgreiningar að skilgreina og birta í ákvörðun málsmeðferð og viðmiðanir sem þær hygðust beita við framkvæmd prófsins. Hægt væri að framkvæma prófið áður en ný smásöluþjónusta netrekandans kæmi á markað, t.d. samhliða tæknilegu hermiprófi. Ekki þyrfti að gera prófið fyrir allar smásöluþjónustur sem settar væru á markað heldur eingöngu fyrir svokallaðar „flagship“ þjónustur, en það væru mikilvægustu smásöluafurðirnar á markaðnum miðað við markaðshlutdeild, magn og verðmæti, sem væru byggðar á aðgangi að NGA neti og innihéldu breiðbandsþjónustu. Einnig gæti verið viðeigandi að framkvæma prófið strax í kjölfar ákvörðunar sem heimilaði frjálsa verðlagningu á ljósleiðara, eða þegar breytingar yrðu á markaðnum.

85. ERT próf ætti að vera skilgreind fyrirfram og sú skilgreining þyrfti að innihalda nokkur tiltekin lykilatriði til þess að tryggja fyrirsjáanleika og gagnsæi. Nota ætti LRIC + líkan þegar kostnaður netrekandans á fráliggjandi framleiðslustigi væri skoðaður og metið væri verðbil á milli viðkomandi smásöluafurðar og þess heildsöluaðgangs sem mest væri notaður eða áætlað væri að yrði ríkjandi á gildistíma ákvörðunar. Ef nýjar aðgangspjónustur kæmu fram og yrðu algengar þá gæti þurft að skipta út aðgangspjónustu sem notuð væri í prófinu. Ef munur væri á aðstæðum milli svæða gæti þurft að aðlaga prófið svæðisbundið.

86. BEREC og framkvæmdastjórninni væri falið það verkefni í sameiningu að fylgjast með áhrifum tilmælanna, sér í lagi á fjárfestingar, samkeppni og smásöluverð, og veita fjarskiptaftirlitsstofnunum frekari leiðbeiningar um framkvæmd þeirra.

87. Ákvörðun um beitingu ERT í stað kvaðar um kostnaðargreiningu skyldi innihalda lýsingu á inntaki ERT prófsins og skyldi sú lýsing innihalda að lágmarki:

- (i) viðkomandi kostnaðarpætti fráliggjandi framleiðslustigs sem tekið yrði tillit til (e. relevant downstream cost).
- (ii) viðkomandi kostnaðarstaðal (e. relevant cost standard).
- (iii) viðkomandi kvaðasett heildsöluaðföng og viðkomandi viðmiðunarverð (e. relevant regulated wholesale inputs and the relevant reference prices).
- (iv) viðkomandi smásöluþjónustur (e. relevant retail products).

(v) viðeigandi tímabil (e. relevant time period).

88. Ennfremur skyldi kveða á um málsmeðferð, þ.m.t. að fjarskiptaeftirlitsstofnun gæti hafið prófun að eigin frumkvæði eða að beiðni þriðja aðila, hvenær sem væri, en þó ekki síðar en þremur mánuðum eftir að viðkomandi smásöluþjónusta kæmi á markað. Ljúka skyldi prófi eins fljótt og unnt væri og ekki síðar en fjórum mánuðum eftir að málsmeðferð væri hafin.

89. Lýsa skyldi því hvaða ráðstafanir yrðu gerðar ef viðkomandi fyrirtæki stæðist ekki ERT prófið.

4.1.7 BEREC leiðbeiningar um ERT próf

90. BEREC hefði gefið út leiðbeiningarskjal um framkvæmd ERT prófa árið 2014.¹³ Í skjalinu væri m.a. að finna nánari útfærslu á þeim meginreglum sem kæmu fram í viðauka með framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2013 (2013/466/EU).

91. Í skjalinu væri að finna útskýringar á ýmsum þáttum ERT prófsins sem ekki hefðu verið skýrðir að fullu í tilmælunum, t.d. afskriftaraðferðir, hæfilegur hagnaður, samband á milli notkunar meðalnotanda og verðs, meðferð tímabundinna tilboða og afslátta og landfræðileg skipting. Fjallað væri um viðmið varðandi stærðarhagkvæmni, en fjarskiptaeftirlitsstofnanir þyrftu að ákveða hversu mikla stærðarhagkvæmni viðkomandi netrekandi ætti að miða við þegar fráliggjandi kostnaður væri metinn, en þá kæmu þrír meginkostir til greina:

- Equally efficient operator (EEO) – Miðað væri við að netrekandi væri með sömu stærðarhagkvæmni á fráliggjandi markaði og SMP aðilinn, kostnaður SMP aðila væri þá notaður og tekinn úr bókhaldi hans.
- Reasonably efficient operator (REO) – Miðað væri við að netrekandi hefði ekki náð sömu stærðarhagkvæmni og SMP aðili. Miðað væri við að nýr aðili á markaði myndi í tímans rás ná fullri stærðarhagkvæmni.
- Adjusted equally efficient operator (adjusted EEO) – Gengið væri út frá kostnaði SMP aðilans en síðan væri kostnaðurinn aðlagður að minni markaðshlutdeild.

92. Einnig væri að finna í skjalinu umfjöllun um helstu aðferðir sem stofnanir hefðu þá þegar verið að beita við framkvæmd verðþrýstingsprófa.

4.1.8 Framkvæmd í EES ríkjum

93. Þegar framkvæmd innan EES varðandi kvaðasetningu NGA neta hefði verið skoðuð, eins og hún hefði birst í nýjustu markaðsgreiningum og ákvörðunum aðildarríkja, hefði komið í ljós að meirihlutinn beitti vægari kvöðum en kostnaðargreiningu gagnvart NGA netum. Þau ríki sem hefðu beitt kvöð um kostnaðargreiningu hefðu fengið athugasemdir við það í umsögnum framkvæmdastjórnar ESB. Sem dæmi mætti nefna athugasemdir framkvæmdastjórnarinnar vegna ákvarðanna Eistlands árið 2017 og Póllands árið 2019.

94. Það væri ljóst að framkvæmdin innan EES hneigðist í þá átt að beita vægari kvöðum en kostnaðargreiningu gagnvart NGA netum, eins og mælt væri með í framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2013 (2013/466/EU). Framkvæmdastjórnin hefði lagt áherslu á

¹³ BEREC Guidance on the regulatory accounting approach to the economic replicability test (i.e. ex-ante/sector specific margin squeeze tests) BoR (14) 190.

það í athugasemdum sínum við markaðsgreiningar og kvaðaákvæðanir, að fylgt væri þeirri meginlínu sem fram kæmi í tilmælunum og beittu ekki strangari kvöðum nema það væri nauðsynlegt í ljósi sérstakra aðstæðna í viðkomandi ríki.

4.1.9 Endurmat á aðstæðum

95. Í frumdrögumnum hefði það verið mat PFS að kvaðir um gagnsæi og jafnræði væru ekki nægjanlegar einar sér til að leysa möguleg samkeppnisvandamál eins og víxlنيðurgreiðslur, verðmismunun og yfirverðlagningu. PFS taldi kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynlega til að efla samkeppni á viðkomandi mörkuðum og á smásölustigi. PFS taldi nauðsynlegt að greiða fyrir aðgengi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi mörkuðum og tryggja að starfandi fjarskiptafyrirtæki gætu keppt við Símasamstæðuna á eðlilegum samkeppnisgrundvelli. Til að tryggja að verð fyrir aðgang yrði sanngjarnt og eðlilegt og byggt á kostnaði taldi PFS nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu, bæði að því er varðaði kopar- og ljósleiðaraheimtaugar.

96. PFS lagði mat á þau atriði sem þyrftu að vera til staðar samkvæmt tilmælum 2013/466/EU til þess að ekki teldist ástæða til að beita verðkvöð í tilviki ljósleiðaraneta. Í fyrsta lagi var lagt mat á það hvort „kopar-akkeri“ væri til staðar, en það væri kostnaðargreindur heildsöluaðgangur að koparneti sem héldi aftur af verðum á næstu kynslóðar þjónustu (NGA-þjónustu) á þann hátt að NGA-þjónustan yrði verðlögð í samræmi við vilja neytenda til að greiða fyrir viðbótarflutningsgetu og -virkni sem smásöluþjónustan, sem byggði á næstu kynslóðar neti, gæti veitt í samanburði við smásöluþjónustu sem byggði á hefðbundnu koparneti.¹⁴

97. PFS hefði í frumdrögum sínum talið vísbendingar til staðar um að aðgangsverð fyrir koparheimtaugar virkuðu ekki sem *kopar-akkeri* hér á landi, m.a. vegna þess að verð til neytanda hjá stærstu fjarskiptafyrirtækjunum væru alveg óháð flutningshraða þeirrar internetþjónustu sem í boði væri. Í raun flokkaðist megnið af þeim tengingum sem notendur væru að kaupa undir háhraða internet (meira en 30 Mb/s), sem væri skilgreiningin fyrir næstu kynslóðar net (NGA). Neytendum stæði því ekki til boða ódýrari kopartengingar (e. legacy copper network) eins og þekktist víða í Evrópu. Þá hefðu smásöluverð fyrir heimtaugaleigu (línugjald/aðgangsgjald) verið að fjarlægjast kostnaðargreind verð fyrir koparheimtaugar og því virtust þau ekki virka sem kopar-akkeri fyrir smásöluafurðir. Að mati PFS hefði samt ekki verið ólíklegt að verð á koparheimtaugunum hefðu einhver áhrif á markaðinum, þó ekki væri hægt að sýna fram á það með óyggjandi hætti. Þá hefði PFS talið líklegt að áhrif koparverða færu minnkandi á gildistíma greiningarinnar vegna yfirfærslu yfir í ljósleiðaraheimtaugar.

98. Eftir að hafa farið yfir rökstuðning sinn um skort á kopar-akkeri, m.t.t. framkominna athugasemda og með hliðsjón af tilmælum 2013/466/EU, taldi PFS að stofnunin hefði gert of lítið úr áhrifum kostnaðargreinds verðs á koparheimtaugum. Það væri ljóst að smásöluverð á ljósleiðaraneti fylgdi smásöluverði á koparneti, enda gerðu fjarskiptafyrirtæki ekki greinarmun á undirliggjandi neti þegar þau verðlegðu smásöluþjónustu sína. Þó að smásöluverð línugjalds hefði hækkað umfram hækkanir á heimtaugagjaldi í heildsölu, þá væri rétt að líta einnig til verðmyndunar á smásölupökkum í heild sinni. Verð á þjónustupökkum hefði almennt ekki hækkað hlutfallslega á sama hátt og línugjaldið. Koparheimtaugar væru ennþá tæplega 70% af

¹⁴ ‘Copper anchor’ is a cost oriented copper wholesale access product which constrains the NGA prices in such a way that NGA services will be priced in accordance with the consumers’ willingness to pay for the additional capacity and functionalities an NGA based retail product can provide in comparison with a copper based retail product.

heildarfjöldi heimtauga Mílu sem væru í virkri útleigu og væri því enn umtalsverð stærð á markaðnum.

99. Í neytendakönnun sem PFS hefði látið framkvæma fyrir sig í október 2020 hefði m.a. komið í ljós að stór hluti neytenda væri reiðubúinn til að skipta yfir í Ljósnet (þ.e.a.s. VDSL koparheimtaugar) ef verð á þökkum á ljósleiðaraneti (FTTH) hækkaði um ca. 10%. Einnig hefði komið í ljós að hraði væri almennt ekki afgerandi þáttur varðandi val á internetþjónustu. Þetta styddi þá ályktun að kostnaðargreindar tengingar um koparheimtaugar gætu veitt smásöluþjónustu á ljósleiðara aðhald.

100. Annað skilyrði sem gæti samkvæmt tilmælum 2013/466/EU leitt til þess að ekki yrði kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara væri samkeppni frá öðrum netum. Ljóst væri að það væru til staðar ljósleiðaranet sem ekki væru undir stjórn Mílu eða Símasamstæðunnar á starfssvæði GR, Tengis og Snerpu og þar sem ríkistyrkt net í dreifbýli væru ekki rekin af Mílu. Á hverju svæði væri þó bara eitt annað aðgangsnét, nema í Reykjanesbæ þar sem Kapalvæðing starfrækti kapalkerfi. Í frumdrögunum hefði PFS talið hugsanlegt að þau mánaðarverð sem væru í boði á þeim netum gætu haldið aftur af smásöluverðum Símans á internettenginum um ljósleiðara. Eins og fram kæmi í landfræðilegri greiningu PFS virtist vera til staðar meiri samkeppnisþrýstingur á sumum svæðum þar sem byggð hefðu verið upp önnur ljósleiðaranet. PFS hefði hins vegar ekki talið samkeppnisþrýsting á þeim svæðum nægan til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði (aðeins mismunandi kvaðir eftir svæðum), þar sem aðeins einn keppinautur væri til staðar á hverju svæði og samkeppnisaðstæður væru ekki „umtalsvert“ frábrugðnar milli svæða, enda hefði Síminn verið að auka markaðshlutdeild sína á þeim svæðum á allra síðustu misserum. Að mati PFS væri umræddur samkeppnisþrýstingur ekki nægur til að telja virka samkeppni vera ríkjandi á heildsölustiginu, en gæti verið nægur til að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í því að krefjast óhóflegs smásöluverðs. Það bæri að hafa í huga að ljósleiðaraheimtaugar Mílu væru flestar annað hvort á samkeppnissvæðum eða lytu ríkisstyrkjareglum og því hlyti eitthvað aðhald í verðlagningu að vera til staðar.

101. PFS taldi að með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem ríkjandi væri á EES svæðinu, þar sem algengast væri að beita vægari kvöðum á ljósleiðara í samræmi við tilmæli 2013/466/EU, þá væri rétt að beita ekki of ströngu mati varðandi tilvist ofangreindra skilyrða. Ljóst væri að þau væru bæði fyrir hendi í einhverjum mæli og taldi PFS að það dygði til þess að komast að þeirri niðurstöðu að rétt væri að beita ERT prófi í stað kostnaðargreiningar á ljósleiðara.

102. Annað atriði sem þyrfti að vera til staðar samkvæmt tilmælum 2013/466/EU, ef ekki ætti að beita kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara, væri að lögð yrði á kvöð um aðfangajafnræði (EoI). Slík kvöð hefði verið lögð á Mílu árið 2014 og hefði hún verið innleidd og PFS fylgdist með því að henni væri fylgt.

103. Hluti af rökstuðningi PFS í frumdrögunum fyrir áformum um kostnaðargreind verð á ljósleiðara hefðu verið fullyrðingar samkeppnisaðila um að Míla undirverðlagði ljósleiðaratengingar á samkeppnissvæðum. PFS taldi að slík hegðun gæti til lengri tíma skapað Mílu betri stöðu til þess að innheimta of há verð, ef keppinautar stæðust ekki samkeppni við núverandi verð Mílu. PFS hefði í raun ekki haft óyggjandi sannanir fyrir því að verðlagning Mílu á ljósleiðaraheimtaugum væri undir kostnaði. Mál er vörðuðu skaðlega undirverðlagningu ættu fremur að vera á borði SE en PFS. PFS taldi í auka samráðsskjali sínu að þetta gæfi ekki, að svo stöddu, ástæðu til að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu á viðkomandi mörkuðum. Hvað varðaði athugasemd Símans um að undirverðlagning gæti ekki verið grundvöllur álagningar kvaðar um eftirlit með gjaldskrá skv. 32. gr. hefði PFS tekið fram að meint undirverðlagning hefði ekki verið aðalröksemdin fyrir því að leggja á slíka kvöð. Eins

og lýst hefði verið í umfjöllun um samkeppnisvandamál í frumdrögunum þá væri það formgerð markaðarins, þar sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk væri lóðrétt samþætt, sem væri talin leiða af sér of há heildsöluverð, ef ekkert yrði að gert.

104. PFS taldi rétt að fallast á þau rök Símasamstæðunnar að töluvert langt væri í land með að ná útbreiðslumarkmiðum fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Samkvæmt þingsályktun um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019–2033 væri stefnt að því að aðgengi lögheimila og atvinnuhúsnæðis að ljósleiðara yrði 99,9%. Ljósleiðaravæðing væri langt komin á starfsvæðum GR og Tengis og í þeim dreifðu byggðum sem hlotið hefðu styrk úr fjarskiptasjóði. Hins vegar væru fjölmörg minni bæjarfélög á landsbyggðinni þar sem ljósleiðaraheimtaugar hefðu ekki verið lagðar. Míla hefði lagt mikið af ljósleiðaraheimtaugum á starfsvæði GR og í einverjum mæli á starfsvæði Tengis, en þeirri uppbyggingu væri ekki lokið. Því væru ekki tvö keppandi ljósleiðaranet alls staðar á þeim svæðum. Míla kvaðst eiga eftir að leggja ljósleiðara til 2/3 hluta staðfanga á landinu. PFS taldi að rétt væri að forðast kvaðir sem stefnt gætu markmiðum um ljósleiðaravæðingu landsins í tvísýnu ef mögulegt væri. Mikil útbreiðsla hefði átt sér stað á VDSL og ekki væri gert ráð fyrir frekari fjárfestingum í slíkum tengingum svo nokkru næmi. Þó að VDSL net gæti talist til NGA neta, þá væri ljóst að langtíamarkmiðið væri að ljósleiðaraheimtaugar yrðu til staðar alls staðar þar sem því yrði við komið. Því taldi PFS að í ljósi stöðu uppbyggingar ljósleiðaraheimtauga á landsvísi væri rétt, að svo stöddu, að leggja ekki kvaðir um kostnaðargreind verð á slíkar tengingar.

105. Auk ofangreindra atriða, sem PFS hefði endurskoðað mat sitt á, hefðu nokkur atriði varðandi stöðuna á tengdum mörkuðum breyst nokkuð síðan frumdrögin hefðu verið birt. Í fyrsta lagi hefði Síminn gert samning um aðgang að neti GR og ætti það að styrkja stöðu GR á viðkomandi mörkuðum að einhverju marki, en það ætti þó eftir að koma í ljós hversu mikil viðskipti Símans við GR yrðu en þjónusta Símans á neti GR hófst í ágúst 2021. Ennfremur væri aðgangur að sjónvarpsefni Símans orðinn greiðari og verð fyrir „Enska boltann“ í heildsölu lægra en áður hefði verið og væru því yfirráð yfir sjónvarpsefni ekki eins áhrifamikill þáttur varðandi markaðsstyrk Símasamstæðunnar og verið hefði. Hins vegar hefðu ekki nást samningar milli Símans og Vodafone eða annarra aðila um heildsölu eða endursölu á Sjónvarpi Símans Premium. Það myndefni myndi þó verða aðgengilegt á neti GR á árinu 2021, en að óbreyttu eingöngu hjá þeim neytendum sem versluðu við Símann í smásölu.

4.1.10 Lýsing á fyrirhugaðri kvöð

106. Með tilliti til umfjöllunarinnar hér að ofan hefði PFS nú í hyggju að leggja ekki kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum á markaði 3a og bitastraumi um ljósleiðaraheimtaugar á markaði 3b.

107. Um annan heildsöluaðgang á viðkomandi mörkuðum taldi PFS rétt að láta þær kvaðir gilda um eftirlit með gjaldskrá, sem lagðar hefðu verið til í frumdrögum að greiningu á mörkuðum 3a og 3b.

108. Umfjöllun PFS um ríkisstyrkt ljósleiðaranet í frumdrögunum myndi standa óbreytt, þannig að til þess gæti komið að afskipti yrðu höfð af verðlagningu aðgangs í samræmi við þær reglur sem giltu um ríkisstyrkt net.

109. PFS taldi rétt að aðgangur um VDSL sambönd, hvort sem um væri að ræða VULA eða bitastraum, lyti kvöð um kostnaðargreind verð í samræmi við frumdrögin, þó að slíkar tengingar gætu fallið undir skilgreiningu á NGA neti samkvæmt tilmælum 2010/572/EU og 2013/466/EU. Þessar tengingar væru byggðar á koparheimtaugum frá götuskáp og mætti ætla

að fjárfestingum í slíkum tengingum væri að mestu lokið. PFS teldi því ekki ástæðu til að beita vægari kvöðum varðandi þessar tengingar, enda ekki þörf á hvata til frekari fjárfestinga í þeim. Hið sama gildi um aðgang að rörum og lagnaleiðum á þeim svæðum þar sem slík kvöð myndi gilda.

110. Varðandi þann heildsöluaðgang á ljósleiðara á viðkomandi mörkuðum sem ekki væri ætlað að lúta kostnaðargreiningarkvöð samkvæmt ofansögðu taldi PFS rétt að á Mílu hvíldi kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu án mismununar.

111. Ennfremur hvíldi sú kvöð á Mílu og Símanum að þess væri gætt að ekki yrði of lítill munur á milli verðs á heildsöluaðföngum og smásöluverðs á mikilvægustu áskriftarleiðunum sem innihéldi internetaðgang.

112. Mílu og Símanum yrði ennfremur bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu, á heildsölu og smásölustigi á viðkomandi og tengdum mörkuðum.

113. Mílu yrði þó heimilt svigrúm í verðlagningu til þess að stuðla að aukinni notkun á fjárfestingum í ljósleiðaratengingum.

114. Símanum yrði gert að gæta þess að mikilvægustu áskriftaleiðirnar sem innihéldu internettengingar væru verðlagðar á eðlilegan hátt og þannig að ekki myndaðist verðþrýstingur milli smásöluverðs og heildsöluaðfanga.

115. Mílu og Símanum yrði gert skylt að veita PFS allar nauðsynlegar upplýsingar til þess að staðreyna hvort verðlagning í heildsölu og smásölu væri í samræmi við ofangreint.

116. Til þess að fylgjast með því að ekki yrði óeðlilega lítill munur á heildsölu og smásöluverði, þannig að samkeppnisaðilar gætu ekki leikið eftir helstu smásölutilboð Símans, hygðist PFS hefjast handa við undirbúning ákvörðunar um útfærslu og innleiðingu ERT prófs um leið og ákvörðun um kvaðir í kjölfar þessarar markaðsgreiningar hefði tekið gildi.

117. PFS myndi hafa samráð við hagsmunaaðila um útfærslu prófsins, en ljóst væri að PFS myndi styðjast við tilmæli framkvæmdastjórnarinnar 2013/466/EU og leiðbeiningar BEREC um ERT próf, þegar þeir þættir sem prófið ætti að taka mið af yrðu skilgreindir. Kvöð um að undirgangast ERT próf og veita allar nauðsynlegar upplýsingar myndi hvíla á Mílu og Símanum.

118. Ef Míla og Síminn stæðust á einhverjum tímapunkti ekki ERT prófið sem yrði innleitt og bætti ekki úr annmörkum án tafar, t.d. með því að Síminn hækkaði smásöluverð eða Míla lækkaði heildsöluverð, eða Míla bryti gegn kvöð um aðfangajafnræði (EoI) þá mætti búast við því að PFS yrði að taka ákvörðun um stífari kvaðir, s.s. kostnaðargreind verð á ljósleiðaratengingum.

119. Míla bæri að senda PFS árlega upplýsingar um fjárfestingar og útbreiðsluáform varðandi NGA net, til þess að geta fylgst með þróun fjárfestingaumhverfis og samkeppnisaðstæðna.

120. Álagning kvaðar um ERT próf væri hluti af því að fylgjast með því að kvöð um jafnræði væri fylgt. Það gengi út á að tryggja að keppinautar á markaði hefðu sömu möguleika og netrekandinn á að bjóða internetþjónustupakka á smásölustigi á verði sem væri samkeppnishæft við verð smásöluarms netrekandans. Í nýrri tilskipun ESB um fjarskiptamál 2018/1972 EECC væri minnst á ERT í 3. undirmálgrein 1. mgr. 74. gr. sem fjallaði um eftirlit með gjaldskrá. Þar segði hins vegar að ERT prófi yrði beitt skv. 70. gr., en sú grein fjallaði um jafnræðiskvöð. Það

virtist því almennt vera litið svo á að ERT próf væri hluti af jafnræðiskvöð. ERT prófið fæli hins vegar í sér nokkurs konar eftirlit með gjaldskrá og teldi PFS því rétt að vísa bæði til 30. gr. fjarskiptalaga (um jafnræði) og 32. gr. (um eftirlit með gjaldskrá), varðandi lagagrundvöll kvaðar um ERT próf.

4.2 Athugasemdir hagsmunaaðila við ERT próf í stað kostnaðargreiningar á ljósleiðara Mílu og afstaða PFS til þeirra

GR taldi að rök Mílu, um að kvöð sem fælist í kostnaðartengdri gjaldskrá myndi leiða til ósamkeppnisfærni Mílu á samkeppnismörkuðum og draga úr hvata félagsins til að fjárfesta á svæðum þar sem lítil samkeppni eða markaðsbrestur væri, stæðust ekki.

Það hvort fyrirtæki fjárfesti í ljósleiðaranetum á svæðum þar sem eftirspurn eftir ljósleiðaratengingum væri lítil eða markaðsbrestur væri til staðar, væri leyst með öðrum leiðum. Þar kæmu til ríkisstyrkir sem myndu þá greiða fyrir jöfnum aðgangi allra aðila á markaði, bæði Mílu og annarra, t.d. GR. Kvaðir við þær aðstæður væru að mati GR ekki ráðandi þáttur eins og Míla héldi fram. Kvöðum væri ætlað að viðhalda eðlilegum og skilvirkum verðum á fjarskiptamarkaði sem m.a. tækju tillit til fjárfestinga markaðsráðandi aðila.

Afstaða PFS

Meginástæða þess að PFS endurskoðaði afstöðu sína varðandi áformaða kvöð um eftirlit með gjaldskrá vegna ljósleiðara Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum, sem lýst var í frumdrögum PFS, var að meira meðalhóf fælist í ERT kvöð á Símasamstæðuna og að slík kvöð samræmdu betur framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um jafnræði og gjaldskráreftirlit frá 2013, að teknu tilliti til samkeppnisaðstæðna hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Þá breyttust aðstæður nokkuð hér á landi eftir að frumdrögin fóru í samráð í lok apríl 2020, en þar má m.a. geta um samning Símans um bitastraumaaðgang að ljósleiðaraneti GR frá júlí s.á. Þá má vera að PFS hafi lagt of litla áherslu á mikilvægi þess að hvetja til áframhaldandi útbreiðslu ljósleiðaraneta á þeim svæðum sem slíkra neta nýtur ekki við.

Þó svo að ríkisstyrkir muni eflaust áfram koma til í einhverjum tilvikum í mesta dreifbýlinu, á eftir að ljósleiðaravæða marga nokkuð stóra byggðarkjarna víðs vegar um landið, þar sem óljóst er hvort um markaðsbrest er að ræða. Því er óljóst hvort ríkisstyrkir muni koma til á slíkum stöðum. PFS vekur athygli á því að álagning ERT kvaðar á Símasamstæðuna felur í sér aukningu á kvöðum frá því sem nú gildir og að mati PFS ætti sú kvöð að veita samstæðunni nægilegt aðhald varðandi verðlagningu að sinni a.m.k. Þá vekur PFS athygli á því að á undanförunum árum hefur útbreiðsla ljósleiðaraneta verið hröð hér á landi á meðan engin verðkvöð hefur verið á ljósleiðara, en sú uppbygging hefur að vísu að mestu leyti verið í mesta þéttbýlinu og svo á strjálbýlustu svæðunum með aðkomu fjarskiptasjóðs og þar með ríkisstyrkja. Hefur það leitt til meiri samkeppni á þeim svæðum, þó svo hún sé að mati PFS ekki orðin virk. Þá minnir PFS á að nánari útfærsla kvaðar á Mílu um veita upplýsingar og aðgang að rörum og lagnaleiðum félagsins, á þeim svæðum þar sem engin eða lítil samkeppni ríkir, er ætlað að stuðla að hraðri útbreiðslu ljósleiðaraneta á svæðum þar sem ekkert ljósleiðaranet er nú til staðar.

PFS telur því að umrædd ERT kvöð dragi síður úr hvata Mílu til áframhaldandi ljósleiðaravæðingar, m.a. á dreifbýlli svæðum, en sú áformaða kvöð um kostnaðargreind verð

á ljósleiðurum Mílu sem fram kom í frumdrögunum. Ljóst er að stærðarhagkvæmni er minni í hinum dreifðari byggðum og kostnaðar hærri við ljósleiðaravæðingu. Því telur PFS ekki óeðlilegt að svigrúm Símasamstæðunnar varðandi verðlagningu verði nokkurt, m.a. með tilliti til ofangreindra atriða.

Nova vísaði til málsgreinar 26 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að Míla hefði sagt að PFS hygðist leggja verulega íþyngjandi kvaðir á Mílu óháð því að í alþjóðlegu samhengi væri Míla smáfyrirtæki á mjög litlum markaði og að hlutfallslegur kostnaður Mílu við kvaðir PFS væri því margfalt hærri en almennt gerðist annarsstaðar. Míla teldi því að PFS væri ekki að gæta nægilega að því að kvaðir væru hlutfallslega réttar miðað við íslenskan örmarkað, heldur virtist hafa í hyggju að leggja á Mílu þær kvaðir sem lengst næðu í Evrópu.

Að mati Nova blasti það ekki við að þær kvaðir sem PFS hygðist leggja á Mílu væru hlutfallslega meira íþyngjandi en annarsstaðar. Þar fyrir utan mætti segja að á litlum markaði og landfræðilega lokuðum markaði eins og hér á landi, væri þörf á strangari kvöðum gagnvart aðila á borð við Mílu heldur en kynni að vera þörf fyrir á stærri mörkuðum. Samkeppni á fjarskiptamörkuðum á Íslandi ætti enn frekar undir högg að sækja vegna markaðsgerðarinnar heldur en gildi víðast hvar erlendis.

Afstaða PFS

PFS er sammála Nova um að þörf gæti verið á strangari kvöðum hér á landi en víða í Evrópu sökum þess hve markaðurinn hér á landi er smár. Á smáum mörkuðum er almennt erfiðara að ná upp viðunandi stærðarhagkvæmni en víða í Evrópu. Ennfremur er lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar hér á landi öflug. PFS bendir á að ljósleiðaranet hafa verið lögð hér á landi í stórum stíl af Mílu, en einnig af keppinautum félagsins. M.a. í því ljósi telur PFS fullnægjandi, að svo stöddu a.m.k., að leggja ERT kvöð á ljósleiðara Símasamstæðunnar og að álagning kvaðar um kostnaðargreind verð kynni við slíkar aðstæður að vera umfram meðalhóf.

GR vísaði til umfjöllunar í skýrslu Analysys Mason (AM). Í skýrslu AM væri m.a. bent á að frekar mætti nota verðþrýstingspróf í stað kostnaðarmiðaðrar gjaldskrár, en hið fyrrnefnda væri betri kostur og að mati AM væru smásöluverð ákvörðuð á samkeppnisforsendum, sem þýddi að neytendur væru þú þegar að njóta góðs af hagkvæmri verðlagningu.

GR sagði að engan frekari rökstuðning væri að finna um ofangreinda staðhæfingu, heldur léti AM við það sitja að vísa til markaða á Írlandi og í Lúxemborg þessu til stuðnings, án þess að styðja fullyrðingar sína við raungögn og upplýsingar um hina íslensku markaði sem til umfjöllunar væru.

Fyrir það fyrsta lægi ekkert fyrir um hvort og að hvaða leyti markaðir í fyrrnefndum löndum væru sambærilegir íslenska markaðnum og hvort einhverjar yfirfæranlegar ályktanir yrðu heimfærðar um þá markaði yfir á þá íslensku. Í engu væri fjallað um þá sérkennilegu aðstöðu, sem ríkti hér á íslenskum fjarskiptamörkuðum, sem væri hin lóðrétt samþætting Símans á smásölumarkaði og Mílu á heildsölumörkuðum 3a og 3b, áhrifa hennar og þeirrar staðreyndar að þessi félög væru ein efnahagsleg eining. Að mati evrópskra samkeppnisyfirvalda og almennt viðurkenndra sjónarmiða í samkeppnisrétti væri þessi aðstaða talin ein alvarlegasta ógnin við virka samkeppni á mörkuðum. Þá lægi ekkert fyrir um hvort markaðir þessara landa væru eins hvað varðaði fjölda aðila á markaði, hversu langt ljósleiðaravæðing væri komin á móti kopartengingum eða hvort kopartengingar þar væru að sambærilegum gæðum og hér á landi eða verri.

Þannig væri á engan hátt hægt að draga þær ályktanir sem AM leyfði sér að gera eða fullyrða nokkuð um að verðþrýstingspróf myndi leiða til þess að markmiðum fjarskiptalaga, að efla virka samkeppni með því að leggja kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, yrði náð og skilaði þeim réttaáhrifum sem til væri ætlast.

Afstaða PFS

AM vísar til þess að það væri meira viðeigandi að nota ERT próf í stað kvaðar um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu, og vísaði m.a. til þess að smásöluverð væru ákvörðuð á samkeppnisforsendum. Ennfremur vísaði AM til fordæma frá Írlandi og Lúxemborg.

PFS hefur í greiningu sinni komist að þeirri niðurstöðu að ekki ríki virk samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum né á tengdum smásölumarkaði hér á landi. Þó svo Síminn sé ekki með lægstu verðin á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu býður fyrirtækið upp á hagstæðan vöndul fjarskiptaþjónustu og sjónvarpsþjónustu, sem notið hefur mikillar hylli neytenda og önnur fjarskiptafyrirtæki telja sig illa geta keppt við. Slíkir vöndlar flækja allan verðsamanburð. Því telur PFS sig ekki geta fullyrt að smásöluverð séu ákvörðuð hér á landi á samkeppnisforsendum, þó vissulega sé einhver samkeppni til staðar og þá sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu.

PFS minnir á að meirihluti ríkja í Evrópu beitir umræddri ERT kvöð í stað kvaðar um kostnaðargreind verð fyrir ljósleiðara, enda er það í samræmi við framangreind tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2013. Miðað við samkeppnisaðstæður hér á landi, sem grein hefur verið gerð fyrir í svari við athugasemd GR hér að framan, telur PFS að ERT kvöð sé að svo stöddu nægjanlegt aðhald á verðlagningu Símasamstæðunnar. Er sú kvöð viðbót við þær kvaðir sem nú hvíla á Símasamstæðunni, og var þá m.a. horft til lóðréttrar samþættingar samstæðunnar, sem GR bendir á. PFS telur því að sú kvöð muni að öllum líkindum leiða til meiri samkeppni á líftíma greiningarinnar, en verið hefur, og sé því í samræmi við markmið fjarskiptalaga.

Hvort samkeppni verði orðin nægilega virk í lok líftíma greiningarinnar, þannig að unnt verði að slaka á kvöðum á Símasamstæðuna, eða hvort samkeppni þróist til verri vegar vegna ófyrirsjáanlegra atvika, og þörf verði á frekari kvöðum, þ.m.t. kvöð um eftirlit með gjaldskrá á ljósleiðara Mílu, á eftir að koma í ljós. PFS mun fylgjast grannt með þróun mála á líftíma greiningarinnar og grípa inn í með nýrri greiningu ef þörf krefur.

Nova benti á, vegna tilvísunar Mílu í skýrslu AM, að Símasamstæðan hefði áður notað það fyrirtæki sér til ráðgjafar og til að gæta sinna hagsmuna. Án þess að lasta það félag með neinum hætti væri tæplega hægt að gera ráð fyrir því að þar væri á ferð hlutlaus aðili og ætti aðkeypt ráðgjöf hans að vera metin sem slík.

Afstaða PFS

PFS er sammála Nova um að stofnunin verði að taka aðkeyptar skýrslur ráðgjafa markaðsaðila með fyrirvara og að þær verði að skoða sem slíkar, þ.e. sem hluta af málatilbúnaði viðkomandi markaðsaðila. Almennt hefur PFS enga möguleika til að kanna hvað verkkaupa og verksala fer á milli í aðdraganda slíkrar skýrslugerðar eða hvort verkkaupi geti haft áhrif á efni og niðurstöður slíka skýrslna. Á það við um umrædda skýrslu AM sem um aðrar slíkar skýrslur sem kunna að stafa frá ráðgjöfum markaðsaðila.

Nova vísaði í athugasemd Símans, í málsgrein 32 í auka samráðsskjalinu, þar sem Síminn hefði lýst áhyggjum af því að ef ekki væru vísbendingar um að verðlagning væri of há, hvort sem það væri hjá Mílu, Tengi eða GR, þá væri hætt við að fjarskiptafyrirtæki sem keypti þjónustuna af viðkomandi aðilum, gæti ekki nýtt sér samkeppni milli aðila. PFS ætti því ekki að grípa of snemma inn í, því annars væri hætt við að inngrip PFS kæmi of snemma og skaðaði hið samkeppnislega ferli sem fælist í samningaviðræðum milli tveggja aðila.

Nova benti á að annað hvort væru samkeppnis skilyrði fyrir hendi, sem gerðu það ónauðsynlegt að reglusetja markaðinn eða ekki. Þessi skilyrði væru ekki fyrir hendi að mati Nova og því væri þörf á reglum um framangreint. Sú hugleiðing Símans að reglusetning PFS ætti að koma til skjalanna á seinna stigi og á grundvelli óljósra forsenda væri ekki góð, enda gerði hún rekstrarumhverfið ógagnsætt fyrir markaðsaðila.

Afstaða PFS

PFS bendir á að niðurstaða markaðsgreiningarinnar er á þann veg að Míla búi yfir umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum. Það krefst þess að PFS leggi viðeigandi kvaðir á félagið, í samræmi við greind samkeppnisvandamál, til að freista þess að efla samkeppni á umræddum mörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Útfærsla kvaða er matskennt ferli þar sem horfa þarf til fjölmargra þátta. M.a. þarf að gæta þess að ganga ekki lengra við kvaðasetningu en nauðsyn ber til í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Eftir það endurmat sem PFS gerði grein fyrir í auka samráðsskjalinu taldi PFS nægilegt, að svo stöddu, að kveða á um ERT kvöð á Símasamstæðuna í stað þeirrar kvaðar um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu sem áformuð var í frumdrögunum.

PFS ítrekar að umrædd ERT kvöð er ný kvöð á Símasamstæðuna, en engin kvöð hefur fram að þessu gilt varðandi verðlagningu Mílu á ljósleiðara. Í ljósi greindra samkeppnisvandamála og þeirrar staðreyndar að útbreiðsla ljósleiðaraneta Mílu hefur vaxið úr nánast engu á árinu 2014 í að vera umtalsverð í dag, og muni halda áfram að vaxa á líftíma greiningarinnar, telur PFS nauðsynlegt að tryggja aðhald varðandi verðlagningu Símasamstæðunnar. Eins og fram kom í umræddu auka samráðsskjali, og nánari grein hefur verið gerð fyrir í svörum hér að framan, taldi PFS, að svo stöddu, að kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu gæti verið umfram meðalhóf á þessum tímapunkti a.m.k. PFS er því ekki sammála Símanum um að umrædd ERT kvöð komi of snemma þannig að hún gæti skaðað hið samkeppnislega ferli.

Nova vísaði til athugasemda frá sveitarstjórn Fjarðabyggðar, Snæfellsbæjar og Stykkishólms, sem fram kæmu í málsgrein 33 í auka samráðsskjalinu, þar sem þau legðu áherslu á að mikilvægt væri að PFS legði ekki á kvaðir sem gætu verið hamlandi fyrir frekari uppbyggingu ljósleiðaranets á landsbyggðinni og að mikilvægt væri að skapað yrði umhverfi sem styddi við áframhaldandi uppbyggingu í þéttbýliskjörnum á landsbyggðinni í samræmi við stefnu Alþingis í fjarskiptum fyrir árin 2019-2033.

Nova sagðist alfarið á því að öll ljósleiðaranet, sem byggð væru með opinberu fé, skyldu háð strangari reglum og meiri kvöðum en önnur. Ótækt væri að Mílu væri afhent þau verðmæti án þess að skýrt væri að þau nýttust öllum aðilum á fjarskiptamarkaði með sanngjörnum hætti.

Afstaða PFS

PFS bendir á að sérstakar reglur gilda um ríkisstyrkt net skv. leiðbeiningum ESA, m.a. að því er varðar opin aðgang að þeim og verðlagningu. Slíkt gildir þó svo Míla hafi lagt slík net með opinberum styrkjum eða keypt slík net eða tryggt sér langtímayferráð yfir þeim. PFS hefur ekkert um það að segja hvort minni netrekendur, þ.m.t. sveitarfélög sem hafa fengið ríkisstyrki

til ljósleiðaravæðingar í dreifbýli, selji eða leigi Mílu eða öðrum fjarskiptainnviðafyrirtækjum umrædd ljósleiðaranet. Slík net eiga því að nýttast öllum áhugasömum aðgangsbeiðendum, hvort sem er með heimtaugaleigu eða bitastraumsaðgangi.

GR vísaði til málsgreinar 41 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB, um aðgang að næstu kynslóðar aðgangsnetum frá 2010, væri lögð áhersla á kostnaðartengda gjaldskrá, en einnig væri þar fjallað um að eftirlitstofnanir gætu samþykkt sveigjanleika í gjalddöku, t.d. afsláttarkjör gegn langtímasamningum sem myndu draga úr áhættu vegna fjárfestinga. Í slíkum tilvikum þyrfti að gæta þess að jafnræði væri tryggt og að nægilegur munur væri á heildsölu og smásöluverði. Þá væri mælt til þess að fjarskiptaftirlitsstofnanir beittu fyrirfram skilgreindum verðþrýstingsprófum til að fylgjast með því að verðlagning væri ekki skaðleg fyrir samkeppni.

Í ljósi ákvæða 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga væri að mati GR óljóst hvort PFS hefði lagalegt svigrúm til þess að beita aðferð í tilmælum sem ekki hefði lagagildi hér á landi, sérstaklega í ljósi þess um hve mikilvægt hagsmunamál væri að ræða fyrir alla markaðsaðila á þessum mörkuðum, einkum þegar ákvarða ætti umfang og eðli kvaða sem lagðar væru á markaðsráðandi fyrirtæki í þeim tilgangi að tryggja virka samkeppni.

Að mati GR yrði PFS þar að stíga varlega til jarðar og tryggja að kvaðir sem lagðar væru á vernduðu og stuðluðu að virkri samkeppni. GR minnti á að hlutverk og tilgangur þess að leggja kvaðir á fyrirtæki, sem eftir ítarlegar rannsóknir á markaði hefði verið útnefnt sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk, væri að jafna stöðu annarra fjarskiptafyrirtækja gagnvart slíkum markaðsaðila og styrk hans. Í því samhengi töluðu staðreyndir um markaðsstöðu Símans og Mílu sínu máli að ógleymdum áhrifum lóðréttar samþættingar þessara félaga sem ynnu sem einn aðili á þessum mörkuðum.

Þau rök sem fram hefðu komið af hálfu Símans og Mílu, gæfu ekki tilefni til þess að slaka á kvöðum sem tryggja ættu virkan samkeppnismarkað. Engin þessara raka sýndi fram á að vægari kvaðir myndu í raun leiða til virkari samkeppni, heldur miðuðu þau öll að því að auðvelda samstæðunni sem einni einingu að athafna sig á fjarskiptamörkuðum. Yrði tekið undir og fallist á rök Símasamstæðunnar væri að mati GR verið að gefa markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði nánast lausan tauminn þegar kæmi að verðlagningu og tilhögun gjalds á ljósleiðaraheimtaugum og þannig ýta undir markaðsgerð sem erfitt yrði að vinda ofan af til lengri tíma eða jafnvel ógerlegt með öllu.

Afstaða PFS

Í ljósi ofangreindra tilmæla framkvæmdastjórnar ESB frá 2010 (NGA tilmælin), sem og samkvæmt tilmælum framkvæmdastjórnarinnar frá 2013, um jafnræði og gjaldskrárefirlit, er ljóst að fjarskiptaftirlitsstofnanir geta ýmist beitt kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá eða vægari ERT kvöð, ef ástæða þykir til að hafa afskipti að verðum aðila með umtalsverðan markaðsstyrk. PFS hefur hér í fyrri svörum, sem og í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í kafla 10 í viðauka B, rökstutt hvers vegna PFS telur meira viðeigandi að beita ERT kvöð en kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðurum Mílu, eins og sakir standa. ERT kvöð veitir Símasamstæðunni meiri sveigjanleika í gjalddöku og ætti þannig ekki að hamla frekari ljósleiðaraútbreiðslu Mílu, m.a. í dreifbýli, á sama tíma og stofnunin getur fylgst með því að verðlagning samstæðunnar sé ekki skaðleg fyrir samkeppni.

PFS er ósammála GR um að vafi ríki á því að stofnunin geti stuðst við framangreind tilmæli, því PFS telur ljóst að lagaheimild fyrir umræddri ERT er að finna í 30. gr. fjarskiptalaga

(jafnræðiskvöð) og 32. gr. fjarskiptalaga (eftirlit með gjaldskrá). PFS telur að samkeppnisaðstæður hér á landi rími við skilyrði þau sem kveðið er á um varðandi beitingu ERT prófs, sbr. umrædd tilmæli.

PFS telur að kvöð um umrætt ERT próf ætti að stuðla að aukinni samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumarkaði, með það fyrir augum að jafna stöðu keppinauta Símasamstæðunnar gagnvart samstæðunni. PFS minnir á að um nýja kvöð er að ræða, en fram til þessa hefur ekki verið til staðar kvöð um eftirlit með gjaldskrá á ljósleiðurum Símasamstæðunnar. PFS er því með umræddri ERT að herða á kvöðum gagnvart samstæðunni, þótt ekki sé gengið svo langt að kveða á um kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá að sinni a.m.k.

GR tók fram að Símasamstæðan hefði ekki sett fram nein rök sem gæfu tilefni til þess að slakað yrði á kvöðum sem tryggja ættu virkan samkeppnismarkað og að engin þessara raka sýndu fram á að vægari kvaðir myndu í raun leiða til virkari samkeppni, heldur miðuðu þau að því að auðvelda samstæðunni að athafna sig á fjarskiptamörkuðum og raun væri verið að gefa markaðsráðandi fyrirtæki á heildsölumarkaði nánast lausan tauminn að því er verðlagningu varðaði.

PFS er algjörlega ósammála þeirri staðhæfingu GR að með því að falla frá álagningu kvaðar um kostnaðargreind verð og kveða þess í stað á um ERT próf sé verið að gefa Mílu lausan tauminn að því er verðlagningu varðar. ERT próf eiga að tryggja að hæfilegt svigrúm verði til staðar milli verðlagningar á heildsölu- og smásöluverðum samstæðunnar svo fjarskiptafyrirtæki geti keppt við samstæðuna. Falli samstæðan á prófinu gæti PFS ýmist kveðið á um lækkun á heildsöluverðum Mílu eða hækkun á smásöluverðum Símans eða jafnvel kveðið á um kvöð um kostnaðargreind verð á Mílu ef um alvarlegt brot er að ræða. Því er PFS ósammála því að erfitt eða ógerlegt væri fyrir PFS að vinda ofan af slíkri hegðun samstæðunnar til lengri tíma lítið.

Nova vísaði einnig til framangreindrar málsgreinar 41 í auka samráðsskjalinu.

Nova benti á að lítið sem ekkert hefði borið á því að Nova hefði verið boðið afsláttarkjör í viðskiptum við Mílu, þrátt fyrir að vera í umtalsverðum langtímaviðskiptum við félagið. Síminn væri langstærsti viðskiptavinur Mílu og kynni því að vera sá aðili sem hefði mestan hag af því að slík langtímasamningskjör væru í boði.

Afstaða PFS

PFS bendir á að umfjöllun í málsgrein 41 í auka samráðsskjalinu um afsláttarkjör vegna langtímasamninga á við þegar um kostnaðargreinda gjaldskrá næstu kynslóða aðgangsneta er að ræða. Engar kvaðir hafa til þessa hvílt á Mílu um slíkt að því er ljósleiðara varðar. PFS hefur því ekki haft eftirlit með verðum Mílu fyrir ljósleiðara. Eins og áður hefur komið fram hyggst PFS falla frá því að kveða á um kostnaðargreinda gjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðara, en kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna. PFS bendir þó á að jafnræðiskvöð hefur gilt á Mílu hvað ljósleiðara varðar, bæði hvað varðar verð og aðra skilmála, og mun sú kvöð gilda áfram. Félaginu er því óheimilt að beita ótengdum og tengdum aðilum mismunun, sem ekki er hægt að réttlæta með hlutlægum hætti.

Nova vísar til málsgreinar 56 í auka samráðsskjalinu, þar sem fjallað væri um umfjöllun um efnishagslega hermiprófið (ERT) í tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá frá 2013. Í umræddri málsgrein kæmi fram að með prófinu ætti að ganga úr skugga um að bilið milli smásöluverðs fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk (SMP) og verðs fyrir NGA heildsöluaðgang væri nægilegt til að dekkja fráliggjandi viðbótarkostnað og

sanngjarna hlutdeild í sameiginlegum kostnaði. Hermihæfni teldist ekki vera til staðar ef smásöluarmur netrekandans gæti ekki rekið viðkomandi smásöluþjónustu með hagnaði á grundvelli þess heildsöluverðs sem stæði keppinautum til boða. Þetta væri miðað við samkeppnisaðila sem nyttu sömu hagkvæmni og netrekandinn.

Nova benti á litla reynslu af umræddu hermiprófi á Íslandi. Nova ætlaði að PFS þyrfti að sinna prófunum a.m.k. ársfjórðungslega sem og að hafa getu til að grípa hratt inn í og geta tryggt verðbreytingar frá báðum endum (smásölu og heildsölu) innan daga frá því að prófið gæfi vísbendingar um misnotkun á verðum. PFS þyrfti að taka ýmiskonar tilboð, s.s. inngöngutilboð (og umfang þeirra), inn í mat sitt á smásöluverði.

Afstaða PFS

Það er rétt ábending hjá Nova að PFS hafi litla reynslu af framkvæmd ERT prófa. Slíkt getur þó ekki verið ástæða til að leggja ekki slíka kvöð á, sem að mati PFS er mest viðeigandi eins og sakir standa miðað við samkeppnisaðstæður hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum og fráliggjandi smásölumarkaði.

Eins og fram kemur í kafla 4.1.10 hér að framan og köflum 10 og 11 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) hyggst PFS í markaðsgreiningu þessari leggja á Símasamstæðuna kvöð um ERT próf á ljósleiðaraafurðir samstæðunnar. Kvöðin er almennt orðuð og tekið er fram að hún verður nánar útfærð í sérstakri ákvörðun PFS í kjölfarið, en í aðdraganda þeirrar ákvörðunar verður efnt til innanlandssamráðs um útfærsluna, auk samráðs við ESA og önnur fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld á EES-svæðinu. Nova, líkt og aðrir hagsmunaaðilar, fá þá tækifæri til að tjá sig um útfærsluna áður en hún verður endanlega útfærð í þeirri ákvörðun. Eftir að sú ákvörðun liggur fyrir mun PFS framkvæma ERT próf reglulega, en á þessari stundu liggur ekki fyrir hve ört slíkt próf munu fara fram, né hvort og þá hvernig ýmiskonar tilboð verði tekin með í reikninginn við mat á smásöluverði Símans.

PFS getur þó upplýst um að hugur PFS stendur til þess að útfærslan muni fela í sér að stofnunin muni hvoru tveggja geta hlutast til um heildsöluverð Mílu og smásöluverð Símans, falli samstæðan á prófinu. Það atriði verður þó ekki endanlega útfært, fremur en önnur atriði, í þessari ákvörðun.

SE vísaði til þeirra áforma PFS sem lýst væri í frumdrögunum um að leggja á Mílu kvöð um eftirlit með gjaldskrá, sem fæli í sér kostnaðargreind verð bæði á koparneti og ljósleiðaraneti á mörkuðum 3a og 3b og að PFS hefði fært rök fyrir því að verðkvöð væri nauðsynleg til að greiða fyrir samkeppni á þessum mörkuðum. Líkt og fram hefði komið í frumdrögunum hefði PFS ákveðið í síðustu markaðsgreiningu árið 2014 að leggja ekki verðkvöð á ljósleiðara Mílu vegna þess hve skammt á veg ljósleiðaravæðing félagsins væri komin. Hefði það verið gert til þess að gefa svigrúm til fjárfestinga (e. regulatory holiday).

SE benti á að töluverður tími væri liðinn frá síðustu markaðsgreiningu PFS á viðkomandi mörkuðum og langur aðlögunartími án verðkvaðar væri um garð genginn. Það hefði þó verið frummat PFS, að þessum tíma liðnum og eftir ítarlega markaðsgreiningu, að verðsamkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum væri enn ekki nægjanlega virk þrátt fyrir álagðar kvaðir frá árinu 2014 (en þó án verðkvaðar).

Í ljósi fenginnar reynslu og ítarlegrar greiningar PFS yrði nú að teljast ólíklegt fremur en hitt að samkeppni efldist eða yrði virkari án frekari gjaldskrárkvaða.

Afstaða PFS

Í kafla 10.1.9 hér að framan, sem og í köflum 10 og 11 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), er að finna ítarlega umfjöllun um endurmat á samkeppnisaðstæðum og áformum þeim sem fram komu í frummati PFS varðandi álagningu kvaðar um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðara Mílu, en kveða fremur á um kvöð um að Símasamstæðan standist ERT próf. Visast til þess. Er þá m.a. horft til þess að PFS leggi ekki meiri íþyngjandi kvaðir á Símasamstæðuna en efni standa til miðað við greind samkeppnisvandamál, sem og til þess að umrædd ERT kvöð felur í sér harðari kvaðir á ljósleiðaranet Símasamstæðunnar en gilt hafa fram til þessa.

SE rökstyður ekki með ítarlegum hætti hvers vegna sú stofnun telur umrædda ERT kvöð ekki vera líklega til að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum hér á landi án frekari gjaldskrárkvaða, að öðru leyti en því að vísa með almennum hætti til fenginnar reynslu. PFS telur ótímabært að fullyrða um hvort umrædd ERT kvöð muni reynast fullnægjandi til að efla samkeppni í fjarskiptum hér á landi. Reynist svo ekki vera, eða að samkeppni þróist til verri vegar, kemur að sjálfsögðu til greina að PFS framkvæmi nýja greiningu þar sem kveðið verður á um kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á Mílu. PFS mun fylgjast grannt með þróun umræddra fjarskiptamarkaða í framhaldi af greiningu þessari og bregðast skjótt við ef þurfa þykir. Þá minnir PFS á umrædd ERT kvöð getur falið í sér íhlutun í verðlagningu samstæðunnar, falli samstæðan á prófinu.

SE benti á að í málsgreinum 70-72 í auka samráðsskjalinu hefði PFS komist að þeirri niðurstöðu að skilyrði tilmæla um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá frá 2013 um kopar-akkeri væri ekki fullnægt, þ.e. að kopartengingar héldu ekki aftur af verði ljósleiðaratenginga. Neytendum stæðu ekki til boða ódýrari kopartengingar, og smásöluverð heimtaugaleigu væru að fjarlægjast kostnaðargreint verð fyrir koparheimtaugar. Í umræddum breytingardrögum PFS sem nú væru til samráðs væri aftur á móti komist að þeirri breyttu niðurstöðu að svokallað kopar-akkeri virtist til staðar. Að sögn PFS fylgdi smásöluverð á ljósleiðaraneti smásöluverði á koparneti, og þótt línugjöld hefðu hækkað umfram heildsöluverð, þá væri einnig rétt að líta til verðmyndunar á smásölupökkum (vöndlum) sem hefðu ekki hækkað hlutfallslega á sama hátt og línugjaldið, sbr. málsgreinar 70 og 71 í auka samráðsskjali PFS.

Um áhrif vöndla við mat á mögulegu kopar-akkeri við verðlagningu þessara heildsöluvara teldi SE rétt að taka fram [...] Vegna framangreinds teldi SE að minni verðhækkun vöndla ætti að hafa takmarkaða þýðingu í þessu samhengi við mat á tilvist kopar-akkeris og hvort skilyrðum umræddra tilmæla væri fullnægt, sér í lagi hvað varðaði heimtaugamarkað 3a.

Afstaða PFS

Í kafla 4.1.9 í auka samráðsskjalinu var fjallað um endurmat á aðstæðum að því er kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðurum Mílu varðaði. Í málsgrein 74 í umræddum kafla, sem og í kafla 4.1.10, lýsti PFS síðan áformum sínum um að leggja ekki slíka kvöð á Mílu, en kveða þess í stað á um þá kvöð á Símasamstæðuna að hún myndi standast ERT próf.

Í málsgrein 68 í kafla 4.1.9 kom fram að í frumdrögunum hefði það verið mat PFS að kvaðir um gagnsæi og jafnræði væru ekki nægjanlegar einar og sér til að leysa möguleg samkeppnisvandamál eins og víxlþingreiðslur, verðmismun og yfirverðlagningu. Taldi PFS kvöð um eftirlit með gjaldskrá nauðsynlega til að efla samkeppni á viðkomandi mörkuðum og á smásölustigi. PFS hefði talið nauðsynlegt að greiða fyrir aðgangi sjálfstæðra þjónustuaðila að viðkomandi mörkuðum og tryggja að starfandi fjarskiptafyrirtæki gætu keppt við Símasamstæðuna á eðlilegum samkeppnisgrundvelli. Til að tryggja að verð fyrir aðgang yrði

sanngarnt og eðlilegt og byggt á kostnaði hefði PFS talið nauðsynlegt að leggja kvöð um eftirlit með gjaldskrá á Mílu, bæði hvað kopar- og ljósleiðaraheimtaugar varðaði.

Í málsgrein 69 í umræddu auka samráðsskjali kom fram að PFS hefði í frumdrögunum lagt mat á þau atriði sem þyrftu að vera til staðar samkvæmt framangreindum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2013, til þess að ekki teldist ástæða til að beita verðkvöð í tilviki ljósleiðaraneta. Í fyrsta lagi hefði verið lagt mat á það hvort „kopar-akkeri“ væri til staðar, en það væri kostnaðargreindur heildsöluaðgangur að koparneti sem héldi aftur af verðum á næstu kynslóðar þjónustu (NGA þjónustu) á þann hátt að NGA þjónustan yrði verðlögð í samræmi við vilja neytenda til að greiða fyrir viðbótarflutningsgetu og -virkni sem smásöluþjónustan, sem byggði á NGA neti, gæti veitt í samanburði við smásöluþjónustu sem byggði á hefðbundnu koparneti. Í málsgrein 73 kom fram að í öðru lagi gæti samkeppni frá öðrum netum leitt til sömu niðurstöðu. Fjallað verður nánar um það skilyrði í athugasemdum hagsmunadila hér síðar. Í málsgrein 75 kom svo fram að í þriðja lagi þyrfti að vera til staðar aðfangajafnræðiskvöð (EoI), en slík kvöð hefði gilt varðandi ljósleiðaranet Mílu frá 2014. Í málsgrein 76 kom fram að í frumdrögunum hefði PFS m.a. byggt á þeim staðhæfingum samkeppnisaðila Símasamstæðunnar að Míla undirverðlegði ljósleiðaraheimtaugar sínar, en PFS hefði í raun ekki óyggjandi sannanir fyrir slíku. Í málsgrein 77 hefði PFS svo fallist á þau rök Símasamstæðunnar að töluvert væri í land hvað varðaði ljósleiðaravæðingu landsins og taldi PFS því rétt að forðast að leggja á kvaðir sem gætu stefnt markmiðum um ljósleiðaravæðingu landsins í tvísýnu ef mögulegt væri. Í málsgrein 78 kom svo fram að auk ofangreindra atriða, sem PFS hefði endurskoðað mat sitt á, hefðu nokkur atriði varðandi stöðuna á tengdum mörkuðum breyst nokkuð síðan frumdrögin hefðu verið birt, m.a. samningur Símans um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR frá júlí 2020 og að aðgangur að sjónvarpsefni Símans væri orðinn greiðari en fyrr og væru yfirráð Símasamstæðunnar yfir sjónvarpsefni því ekki eins áhrifamikill þáttur varðandi markaðsstyrk samstæðunnar og verið hefði.

Varðandi ofangreinda athugasemd SE um „kopar-akkeri“, sem eins og að ofan greindi hefði verið ein af ástæðum þess að PFS endurmat álagningu framangreindrar kvaðar um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðarneti Mílu, kom eftirfarandi fram í málsgreinum 70-72 í auka samráðsskjalinu:

„70. PFS taldi vísbendingar vera um að aðgangsverð fyrir koparheimtaugar virkaði ekki sem kopar-akkeri hér á landi, m.a. vegna þess að verð til neytanda hjá stærstu fjarskiptafyrirtækjunum væru alveg óháð flutningshraða þeirrar internetþjónustu sem í boði væri. Í raun flokkaðist megnið af þeim tengingum sem notendur væru að kaupa undir háhraða internet (meira en 30 Mb/s), sem væri skilgreiningin fyrir næstu kynslóðar net (NGA). Neytendum stæði því ekki til boða ódýrari kopartengingar (e. legacy copper network) eins og þekktist víða í Evrópu. Þá hefðu smásöluverð fyrir heimtaugaleigu (línugjald/aðgangsgjald) verið að fjarlægjast kostnaðargreind verð fyrir koparheimtaugar og því virtust þau ekki virka sem kopar-akkeri fyrir smásöluafurðir. Að mati PFS hefði samt ekki verið ólíklegt að verð á koparheimtaugunum hefðu einhver áhrif á markaðinum, þó ekki væri hægt að sýna fram á það með óyggjandi hætti. Þá hefði PFS talið líklegt að áhrif koparverða færu minnkandi á gildistíma greiningarinnar vegna yfirfærslu yfir í ljósleiðaraheimtaugar.

71. Eftir að hafa farið yfir rökstuðning sinn um skort á kopar-akkeri, m.t.t. framkominna athugasemda og með hliðsjón af tilmælum 2013/466/EU, taldi PFS að stofnunin hefði gert of lítið úr áhrifum kostnaðargreinds verðs á koparheimtaugum. Það væri ljóst að smásöluverð á ljósleiðaraneti fylgdi smásöluverði á koparneti, enda gerðu fjarskiptafyrirtæki ekki greinarmun á undirliggjandi neti þegar þau verðlegðu smásöluþjónustu sína. Þó að smásöluverð línugjalds hefði hækkað umfram hækkanir á heimtaugagjaldi í heildsölu, þá væri rétt að líta einnig til verðmyndunar á smásölupökkum

í heild sinni. Verð á þjónustupökkum hefði almennt ekki hækkað hlutfallslega á sama hátt og línugjaldið. Koparheimtaugar væru ennþá tæplega 70% af heildarfjölda heimtauga Mílu sem væru í virkri útleigu og væri því enn umtalsverð stærð á markaðnum.

72. Í neytendakönnun sem PFS hefði látið framkvæma fyrir sig í október 2020 hefði m.a. komið í ljós að stór hluti neytenda væri reiðubúinn til að skipta yfir í Ljósnet (þ.e.a.s. VDSL koparheimtaugar) ef verð á pökkum á ljósleiðaraneti (FTTH) hækkaði um ca. 10%. Einnig hefði komið í ljós að hraði væri almennt ekki afgerandi þáttur varðandi val á internetþjónustu. Þetta styddi þá ályktun að kostnaðargreindar tengingar um koparheimtaugar gætu veitt smásölupjónustu á ljósleiðara aðhald.,,

Eins og að ofan greinir taldi SE rétt að taka fram, varðandi áhrif vöndla við mat á mögulegu kopar-akkeri við verðlagningu þessara heildsöluvara, [...] Vegna framangreinds teldi SE að minni verðhækkun vöndla ætti að hafa takmarkaða þýðingu í þessu samhengi við mat á tilvist kopar-akkeris og hvort skilyrðum umræddra tilmæla væri fullnægt, sér í lagi hvað varðaði heimtaugamarkað 3a.

Það er mat PFS að ofangreind athugasemd SE varðandi áhrif vöndla við mat á mögulegri tilvist „kopar-akkeris“ og [...] breyti ekki fyrrgreindu mati PFS, þar sem megin röksemd PFS hefði verið að vísa til þeirrar staðreyndar að smásöluverð á ljósleiðaraneti fylgdi smásöluverði á koparneti, enda gerðu fjarskiptafyrirtæki ekki greinarmun á undirliggjandi neti þegar þau verðlegðu smásölupjónustu sína. Þá stendur PFS við þá fullyrðingu sína að þó svo smásöluverð línugjalds hefðu hækkað umfram hækkanir á heimtaugagjaldi í heildsölu, væri rétt að líta einnig til verðmyndunar á smásölupökkum í heild sinni, en þau hefðu almennt ekki hækkað hlutfallslega á sama hátt og línugjaldið. Það að Síminn geri ekki greinarmun í smásölu á heimtaugum eftir afkastagetu, eins og víða tíðkast erlendis, gerir það erfðara að ákvarða hvort kopar-akkeri sé til staðar. Þá gerir Síminn heldur ekki greinarmun á línugjaldinu þó að undirliggjandi ljósleiðaraheimtaug sé verðlögð mismunandi eftir svæðum.

Þegar horft er til álagningar Símans á heimtaugagjaldi ljósleiðaraheimtauga á landsbyggðinni þá er hún einungis 15%, þó að í raun sé dýrara að þjónusta heimtaugar á landsbyggðinni sökum kostnaðar við leigulínur og hýsingu. Það er því mjög líklegt að ef ekki væri eitt línugjald óháð undirliggjandi heimtaug þá væri línugjaldið fyrir ljósleiðaraheimtaugar á landsbyggðinni hærra en núverandi línugjald. Koparheimtaugar eru ennþá meirihluti útleigðra heimtauga Mílu og því umtalsverð stærð á markaðnum sem er líkleg til að hafa áhrif á verðmyndun staðgönguvara á markaðinum á gildistíma þessarar markaðsgreiningar. Þá vísar PFS til málsgreinar 74 í auka samráðsskjalinu, en þar kom fram að PFS teldi með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem ríkjandi væri á EES-svæðinu, þar sem algengast væri að beita vægari kvöðum á ljósleiðara í samræmi við framangreind tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2013, þá væri rétt að beita ekki of ströngu mati varðandi tilvist ofangreindra skilyrða, þ.e. mögulegrar tilvistar kopar-akkeris og samkeppni frá öðrum NGA netum. Ljóst væri að þau væru bæði fyrir hendi í einhverjum mæli og teldi PFS að það dygði til þess að komast að þeirri niðurstöðu að rétt væri að beita ERT prófi í stað kostnaðargreindrar gjaldskrár á ljósleiðaraneti Mílu, að svo stöddu a.m.k.

Nova vísaði til umfjöllunar um kopar-akkeri í málsgrein 70 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að lægra verð fyrir kopartengingar væru ekki að skila sér til neytenda. Nova taldi að ástæðurnar væru þær að [...].

Afstaða PFS

Nova gerir ekki athugasemdir við þá niðurstöðu PFS að kopar-akkeri sé til staðar, heldur gerir tilraun til að útskýra hvers vegna það er til staðar. Að mati PFS styrkir ofangreind athugasemd því niðurstöðu PFS hvað þetta atriði varðar.

Nova vísaði til umfjöllunar PFS um kopar-akkeri í málsgrein 71 í aukasamráðinu og benti á að [...].

Afstaða PFS

Nova gerir ekki athugasemdir við þá niðurstöðu PFS að kopar-akkeri sé til staðar, heldur gerir tilraun til að útskýra hvers vegna það er til staðar. Að mati PFS styrkir ofangreind athugasemd því niðurstöðu PFS hvað þetta atriði varðar. Það vekur athygli að Nova heldur því hér fram að [...].

SE vísaði til þeirrar ályktunar PFS varðandi málsgrein 73 í auka samráðsskjalinu, um annað skilyrði tilmæla frá 2013, að samkeppnisþrýstingur frá öðrum netum gæti verið nægur til þess að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk (Símasamstæðan) til þess að krefjast óhóflegs smásöluverðs. SE teldi rétt í því samhengi að endurtaka það sem fram hefði komið í frumdrögum PFS um að verðmunur línugjalds Símans og heildsöluverðs heimtaugaaðgangs hefði undanfarin ár oft á tíðum reynst verulegur. Í frumdrögum PFS kæmi enda fram:

„ ... að ljóst sé að álagning Símans af línugjaldi af koparheimtaugum undanfarin ár hleypur á tugum prósentu og allt upp í rúmlega 100%. Álagningin er eitthvað minni í tilviki ljósleiðaraheimtauga en nokkuð rífleg. Í dag er munurinn 26% miðað við höfuðborgarsvæðið og Akureyri og um 47% fyrir önnur svæði. Þessi munur endurspeglar hins vegar ekki í smásöluverðum fjarskiptafyrirtækja eftir svæðum. Miðað við fyrirliggjandi heildsölu- og smásöluverð innan Símasamstæðunnar og fjölda notenda má gróflega áætla að álagning Símans af línugjaldi hlaupi á milljörðum króna á síðustu árum.“

SE gæti tekið undir ályktun PFS varðandi ríflega álagningu í línugjaldi Símans og jákvæða afkomu línugjalds. Líkt og fram kæmi í frumdrögunum stæði yfir rannsókn hjá SE vegna álagningar og innheimtu Símans á línugjaldi vegna endursölu á heimtaugum, í kjölfar kvartana GR. [...].

Þótt línugjöld væru óumflýjanlegur hluti þess að endanotandi hefði virka tengingu, sbr. málsgrein 33 í frumdrögum PFS, og þótt að einhverju leyti væri fjallað um verðþróun aðgangsgjalda í markaðsgreiningunni, þá bentu ofangreind atriði til þess að aðgangsgjöld hefðu ekki lengur þann eina tilgang, eða þann megintilgang, að dekkja heildsöluverð aðgangsnets sem lægi til grundvallar internetþjónustu. Þá hefði Síminn fært rök fyrir því að endursala heimtauga væri samkeppnismarkaður með frjálsri verðlagningu í þeim tilgangi að ávaxta fé hluthafa, eins og með aðrar smásöluverður félagsins. Raunar teldi SE að smásölumarkaði fyrir fastan aðgang/endursölu heimtauga væri gefið minna vægi í markaðsgreiningunni samanborið við skilgreindan markað breiðbandsaðgangs (internetþjónustu) á smásölustigi, sér í lagi í ljósi þeirra mögulegu samkeppnistraskana sem virtust ríkja á smásölustigi heimtaugamarkaðar. Væri þetta nefnt hér þar sem verðbili heildsöluverðs og smásöluverðs heimtauga Símasamstæðunnar væri gefið minna vægi í auka samráðsskjali PFS, m.a. með vísan til verðþróunar vöndla.

Afstaða PFS

Í auka samráðsskjalinu fjallaði PFS um samkeppnisþrýsting frá öðrum netum í málsgrein 73. Þar kæmi fram:

„Annað skilyrði sem gæti samkvæmt tilmælum 2013/466/EU leitt til þess að ekki yrði kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara væri samkeppni frá öðrum netum. Ljóst væri að það væru til staðar ljósleiðaranet sem ekki væru undir stjórn Mílu eða Símasamstæðunnar á starfssvæði GR, Tengis og Snerpu og þar sem ríkistyrkt net í dreifbýli væru ekki rekin af Mílu. Á hverju svæði væri þó bara eitt annað aðgangsnét, nema í Reykjanesbæ þar sem Kapalvæðing starfrækti kapalkerfi. Í frumdrögunum hefði PFS talið hugsanlegt að þau mánadarverð sem væru í boði á þeim netum gætu haldið aftur af smásöluverðum Símans á internettenginum um ljósleiðara. Eins og fram kæmi í landfræðilegri greiningu PFS virtist vera til staðar meiri samkeppnisþrýstingur á sumum svæðum þar sem byggð hefðu verið upp önnur ljósleiðaranet. PFS hefði hins vegar ekki talið samkeppnisþrýsting á þeim svæðum nægan til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði (aðeins mismunandi kvaðir eftir svæðum), þar sem aðeins einn keppinautur væri til staðar á hverju svæði og samkeppnisaðstæður væru ekki „umtalsvert“ frábrugðnar milli svæða, enda hefði Síminn verið að auka markaðshlutdeild sína á þeim svæðum á allra síðustu misserum. Að mati PFS væri umræddur samkeppnisþrýstingur ekki nægur til að telja virka samkeppni vera ríkjandi á heildsölustiginu, en gæti verið nægur til að hindra aðila með umtalsverðan markaðsstyrk í því að krefjast óhóflegs smásöluverðs. Það bæri að hafa í huga að ljósleiðaraheimtaugar Mílu væru flestar annað hvort á samkeppnissvæðum eða lytu ríkisstyrkjareglum og því hlyti eitthvað aðhald í verðlagningu að vera til staðar.“

PFS stendur við þá staðhæfingu sína að samkeppnisþrýstingur frá öðrum netum geti verið nægur til að hindra Símasamstæðuna til að krefjast óhóflegs smásöluverðs á ljósleiðaratengingum á þessum markaði. PFS fær ekki séð að SE sé ósammála þeirri niðurstöðu PFS í ofangreindum athugasemdum. Hvorki Síminn né aðrir stórir smásöluaðilar beita mismunandi verðlagningu eftir því hvort tenging er um kopar- eða ljósleiðaratengingar. Á það bæði við um línugjald á smásölumarkaði fyrir fastan aðgang/endursölu heimtauga og þá breiðbandsþjónustu sem veitt er um slíkar heimtaugar. PFS er ekki sammála SE um að PFS hefði gefið smásölumarkaði fyrir fastan aðgang/endursölu heimtauga lítið vægi í greiningu sinni. PFS fjallar ítarlega um línugjald Símans og lýsir því sem samkeppnisvandamáli. Ofangreind athugasemd SE staðfestir það. Hins vegar telur PFS að ERT kvöð sé fullnægjandi að sinni a.m.k. til að fást við þau samkeppnisvandamál sem stafa af verðlagningu samstæðunnar.

GR vísaði til kafla 4.9 í auka samráðsskjalinu, þar sem PFS reifaði m.a. ástæður fyrir endurmati á fyrirhuguðum kvöðum sem leggja ætti á gjaldskrá Mílu vegna ljósleiðara. Hefði PFS vísað til nokkurra atriða sem samkvæmt tilmælum 2013/466/EU þyrftu að vera til staðar til þess að ekki teldist ástæða til að beita verðkvöð í tilvikum ljósleiðaraneta.

Í fyrsta lagi vísaði PFS til þess að skoðað hefði verið hvort til staðar væri svokallað „koparakkeri“, sem í raun byggir á þeirri forsendu að verð á kopar myndi stýra verðmyndun á NGA þjónustu yfir ljósleiðara. Teldi PFS að of lítið hefði verið gert úr áhrifum kostnaðargreinds verðs á koparheimtaugum. Benti PFS á að enginn verðmunur væri á þjónustu sem veitt væri yfir kopar eða ljósleiðara.

GR benti á í þessu sambandi að rauntölur á markaði sýndu að um nokkuð langt skeið, eða nánast frá stofnun GR, hefði verð á kopar- og ljósleiðaratengingum verið það sama og ekki fyrirséð annað en að svo yrði áfram.

Ef engin gjaldskrárkvöð yrði á ljósleiðara, teldi GR það blasa við að Símasamstæðan myndi sjá sér hag í því að þrýsta viðskiptavinum sínum yfir á ljósleiðara með öðrum aðferðum en að hækka verðið á kopar, t.d. með ýmsum lóðrétt samþættum pakkatilboðum og vöndlum, líkt og

Síminn og Míla hefðu stundað í stórum stíl síðustu ár. Þannig gæti Símasamstæðan á tiltölulega skömmum tíma flutt stóran hluta af viðskiptamannagrunni sínum yfir á ljósleiðaranet án nokkurra kvaða og þannig hæglega í framhaldinu undirverðlagt ljósleiðaraheimtaugar og nýtt styrk samstæðunnar á frálíggjandi mörkuðum og þannig gert út af við samkeppni á markaði fyrir ljósleiðaratengingar. Eins og fram hefði komið í svarbréfi GR, dags. 22. október 2020, við fyrirspurn PFS, væri þetta að gerast í dag. Þetta myndi ganga þvert á tilgang fjarskiptalaga með álagningu kvaða á markaðsráðandi fyrirtæki um að vinna gegn því að samkeppnisleg vandamál sköpuðust vegna formgerðar markaðarins. Lóðrétt samþætting Símans og Mílu væri einmitt vandamál sem varðaði formgerð markaðarins.

Í öðru lagi teldi PFS að samkvæmt neytendakönnun MMR væri staðganga milli Ljósnets og ljósleiðara í hugum neytenda og þeir myndu færa internetþjónustu af ljósleiðara yfir á kopar ef 10% varanleg hækkun yrði á ljósleiðara. Af þessu hefði PFS dregið þá ályktun að kostnaðartengdar tengingar um koparheimtaugar gætu veitt smásölupjónustu á ljósleiðara aðhald. Þetta væri rétt svo langt sem það næði. Hins vegar sýndi reynslan og gögn á markaði að aðrir þættir sem leiddu af lóðrétttri samþættingu Símans og Mílu hefðu miklu meiri áhrif á ákvörðun neytenda um hvort þeir skiptu af ljósleiðara yfir á kopar. Þeir þættir væru t.d. þeir vöndlar og pakkatilboð sem Símasamstæðan byði neytendum. Könnun MMR sýndi að fæstir neytendur veltu því yfir höfuð fyrir sér hvort þeir væru á kopar eða ljósleiðara. Nafn Símasamstæðunnar á kopartengingu þeirri sem félögin notuðu í markaðsstarfsemi sinni á neytendamarkaði, „Ljósnet“ væri villandi eitt og sér. Það væru aðrir þættir sem myndu veita miklu þyngra, svo sem tilboð um sjónvarpsþjónustu, farsímaáskriftir, gagnamagn og internetaðgangur. Þeir þættir réðu úrslitum, en ekki aðgangsgjald fyrir kopar eða ljósleiðara, enda verðhluti þess innan við 1/3 eða 1/5 af heildarviðskiptum neytanda.

Þannig teldi GR það ofályktun hjá PFS að telja að verð á kostnaðartengdri tengingu um koparheimtaug, ein og sér, væri ráðandi þáttur sem skapaði aðhald. Verð heimtaugarinnar væri í reynd óverulegur þáttur og líklegast væri að neytendur tækju hana ekki einu sinni inn í mat sitt, enda yrði ekki séð að hún hefði áhrif á kröfur neytenda um hraða eða gæði yfir höfuð.

Í þriðja lagi kæmi fram hjá PFS að hraði tenginga skipti litlu máli í huga neytenda þegar valin væri heimtaug, hvort sem hún væri úr kopar eða ljósleiðara. Þetta leiddi til sömu niðurstöðu og rakin væri hér að ofan.

Í fjórða lagi hefði PFS bent á það skilyrði í tilmælunum, sem leitt gæti til þess að ekki yrði kveðið á um kostnaðargreind verð á ljósleiðara, en það væri samkeppni frá öðrum netum. PFS kæmist að þeirri niðurstöðu að ekki væri til staðar nægilegur samkeppnislegur þrýstingur frá öðrum netum.

Að mati GR myndi sú ákvörðun, að leggja ekki verðkvöð á gjaldskrá ljósleiðaranets Símasamstæðunnar, leiða til þess að margra ára eða áratuga seinkun yrði á því að það tækist að byggja upp annað landsdekkandi ljósleiðaranet sem gæti veitt ljósleiðaraneti Símasamstæðunnar virka samkeppni eða hreinlega að komið yrði í veg fyrir það. Sú staða að Míla gæti á gildistíma hinnar fyrirhuguðu markaðsgreiningu byggt upp ljósleiðaranet án kvaða á verðskrá myndi leiða til þess að Símasamstæðan myndi hafa mikinn hvata til þess að haga verðlagningu á ljósleiðaraaðgangi eftir eigin höfði innan samstæðunnar, m.a. komist í þá aðstöðu að geta hugsanlega nýtt lóðréttu samþættingu til hlítar, t.d. annað hvort verðlagt ljósleiðara að eigin vild án samkeppnisþrýstings eða niðurgreitt aðgang eða nánast selt hann á kostnaðarverði en ná arðsemi í gegnum aðra lóðrétt samþætta þjónustu og starfsemi. Það myndi

setja aðra samkeppnisaðila, þ.e. þá sem væru ekki lóðrétt samþættir á heildsölu- og smásölu markaði, í óvinnandi stöðu á samkeppnismarkaði.

Afstaða PFS

GR sagði í tengslum við þá niðurstöðu PFS að kopar-akkeri sé til staðar að rauntölur á markaði hefðu um langt skeið sýnt fram á að verð fyrir kopar- og ljósleiðaratengingar hefði verið það sama og að ekki væri fyrirséð annað en að svo yrði áfram. PFS telur þetta styðja það mat sitt að kopar-akkeri sé til staðar.

GR sagði að ef engin gjaldskrárvöð yrði á ljósleiðara Mílu, blasti við að Símasamstæðan myndi sjá sér hag í því að þrýsta viðskiptavinum sínum yfir á ljósleiðara með öðrum aðferðum en að hækka verð á kopar, t.d. með ýmsum lóðrétt samþættum pakkaðilboðum og vöndlum, líkt og hún hefði stundað í stórum stíl síðustu ár. Þannig gæti samstæðan á tiltölulega skömmum tíma flutt stóran hluta af viðskiptamannagrunni sínum yfir á ljósleiðaranet án nokkurra kvaða og þannig hæglega í framhaldinu undirverðlagt ljósleiðaraheimtaugar og nýtt styrk samstæðunnar á frálíggjandi mörkuðum og þannig gert út af við samkeppni á markaði fyrir ljósleiðaraheimtaugar. Þetta myndi ganga þvert á tilgang fjarskiptalag með álagningu kvaða á markaðsráðandi fyrirtæki um að vinna gegn því að samkeppnisleg vandamál sköpuðust vegna formgerðar markaðarins, þ.m.t. vegna hinnar lóðréttu samþættingar samstæðunnar.

PFS telur að Símasamstæðan hafi þvert á móti hag af því að nýta koparheimtaugar sínar sem lengst og mest, m.a. þar sem framlegð Símans af línugjaldi er mun meiri á koparnetum en ljósleiðaranetum. Þetta mun gilda svo lengi sem staðgangar ríkir milli þessara neta, en eins og fyrr greinir telur PFS að svo sé ennþá og verði út líftíma greiningar þessarar a.m.k. Þá á Míla ekki eins víðfeðmt ljósleiðaranet og keppinautar félagsins eiga samanlagt. Ljóst er að tíma mun taka fyrir Mílu að ná keppinautum sínum í slíkri útbreiðslu. Eins og fram kemur í greiningu PFS eru fjölmörg dæmi um að Símasamstæðan hafi náð til sín viðskiptavinum sem hafa verið á ljósleiðaranetum keppinautanna yfir á koparnet félagsins á undanförunum árum og virðist ekkert lát á þeirri þróun. Þetta gerir Símasamstæðan í krafti vinsæls vönduls, Heimilispakkans, sem m.a. inniheldur vinsælt sjónvarpsefni. Líklegt er þó að draga muni úr áhrifum þessa vandamáls þegar samningur Símans og GR kemst til framkvæmdar, sem og ef Síminn nær samningum við Tengi um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti Tengis.

Eins og nánar er gerð grein fyrir í greiningunni og hér síðar í þessu skjali, hefur PFS ekki neinar óyggjandi sannanir fyrir því að Míla hafi verið að undirverðleggja ljósleiðaraheimtaugar sínar eða bitastraumspjónustu veittar um slík net.

PFS telur að ERT kvöð sé að svo stöddu a.m.k. nægileg til að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði, eins og nánari grein er gerð fyrir í greiningu PFS og hér að framan. Því er álagning kvaðar um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðaranet Mílu að mati PFS úr hófi fram eins og staðan er núna. Telur PFS því að umrædd ERT kvöð í stað kostnaðargreiningarkvaðar á ljósleiðra Mílu sé ekki í ósamræmi við tilgang fjarskiptaregluverksins. Ef upp koma nýjar aðstæður á markaðnum sem eru veruleg ógn við samkeppni í fjarskiptainnviðum, getur PFS skorist í leikinn með nýrri greiningu, þar sem kæmi til greina að leggja á kvöð um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á ljósleiðara Mílu. Til þess að svo geti orðið þurfa að liggja fyrir skýr merki um alvarlegri samkeppnisvandamál en ríkja nú á viðkomandi mörkuðum.

GR sagðist sammála staðgöngumati PFS svo langt sem það næði og að kostnaðargreindar tengingar um koparheimtaugar gætu veitt smásölupjónustu um ljósleiðara aðhald. Hins vegar

sýndi reynslan og gögn á markaði að aðrir þættir sem leiddu af lóðréttri samþættingu Símasamstæðunnar hefðu miklu meiri áhrif á ákvörðun neytenda um hvort þeir skiptu af ljósleiðara yfir á kopar, t.d. þeir vöndlar og pakkatilboð sem samstæðan býði neytendum. Könnun MMR sýndi að fæstir neytendur veltu því yfir höfuð fyrir sér hvort þeir væru á kopar eða ljósleiðara. Nafn samstæðunnar á kopartengingu þeirri sem félögin notuðu í markaðsstarfsemi sinni á neytendamarkaði, þ.e. Ljósnet, væri villandi. Það væru þættir sem myndu vega miklu þyngra, s.s. tilboð um sjónvarpsþjónustu, farsímaáskriftir, gagnamagn og internetaðgangur. Þeir þættir réðu úrslitum, en ekki línugjald fyrir kopar eða ljósleiðara, enda væri verðhluti þess innan við 1/3 eða 1/5 af heildarviðskiptum neytenda. Þannig teldi GR það ofályktun hjá PFS að telja að verð á kostnaðartengdri tengingu um koparheimtaug, ein og sér, væri ráðandi þáttur sem skapaði aðhald. Verð heimtaugarinnar væri í reynd óverulegur þáttur og líklegast væri að neytendur tækju hana ekki einu sinni inn í mat sitt, enda yrði ekki séð að hún hefði áhrif á kröfur neytenda um hraða eða gæði yfir höfuð. Það sama mætti segja um hraða tengingar.

Ofangreind athugasemd GR styður staðgöngumat PFS, sem nánari grein er gerð fyrir í uppfærðri greiningu PFS (viðauki A), köflum 3 og 4 í viðauka B og í köflum 2 og 3 hér að framan. Einnig dregur hún úr vægi þeirrar athugasemdar SE sem gerð var grein fyrir hér að framan, um að PFS gæfi línugjaldinu ekki nægan gaum í greiningu sinni. PFS er sammála því að ofanlýst háttsemi Símans stuðli að umræddri staðgöngu milli kopar- og ljósleiðaraneta og að verð heimtaugarinnar (línugjald) sé ekki ráðandi þáttur í vali neytenda, þar sem það er aðeins lítill hluti heildarkostnaðar neytenda í tengslum við fjarskiptaþjónustu og í mörgum tilvikum sjónvarpsþjónustu einnig. Ennfremur var það niðurstaða neytendakönnunar MMR fyrir PFS að hraði tenginga væri ekki heldur ráðandi þáttur í vali neytenda.

Að lokum kom fram í ofangreindum athugasemdum GR að það væri mat félagsins að sú ákvörðun PFS að leggja ekki kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðara Mílu myndi leiða til þess að margra ára eða áratuga seinkun yrði á því að það tækist að byggja upp annað landsdekkandi ljósleiðaranet, sem gæti veitt ljósleiðaraneti Símasamstæðunnar virka samkeppni eða hreinlega að komið yrði í veg fyrir það. Sú staða, að Míla gæti á líftíma greiningarinnar byggt upp ljósleiðaranet án gjaldskrárkvaðar, myndi leiða til þess að samstæðan myndi hafa mikinn hvata til þess að haga verðlagningu á ljósleiðaraaðgangi eftir eigin höfði, sem myndi setja keppinauta samstæðunnar, þ.e. þá sem ekki væru lóðrétt samþættir eins og samstæðan, í óvinnandi stöðu.

PFS tekur fram að það hafa engar kvaðir gilt um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðara Mílu. Ekki verður annað sagt en að fyrirtæki á borð við GR og Tengi hafi náð ágætum árangri þrátt fyrir það, bæði að því er varðar viðamikla útbreiðslu ljósleiðaraneta og rekstrarlegan árangur. Þetta er á sama tíma og Míla hefur stóraukið ljósleiðaraútbreiðslu sína á síðustu fimm árum eða svo. Meðal annars í því ljósi, og með vísan til fyrri svara hér að framan, telur PFS hæfilegt skref að þessu sinni að kveða á um að Símasamstæðan standist ERT próf, en slíkt veitir samstæðunni aðhald varðandi verðlagningu ljósleiðaraheimtauga sem ekki hefur fram til þessa gilt gagnvart samstæðunni. Slík kvöð veitir samstæðunni einnig meira svigrúm til verðlagningar en kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðara og ætti því ekki að leiða til seinkunar á ljósleiðaravæðingu þeirra svæða sem eftir er að ljósleiðaravæða á viðskiptalegum forsendum. Til ríkisstyrkja kann að þurfa að koma á svæðum þar sem markaðsbrestur ríkir. Þá hyggst PFS útfæra kvöð á Mílu um aðgang annarra að rörum og lagnaleiðum félagsins á slíkum svæðum, sem einnig getur flýtt fyrir ljósleiðaravæðingu þeirra svæða. PFS er því ekki sammála því að það að bæta við ERT kvöð á þessu sinni komi samkeppnisaðilum Mílu í innviðum fjarskipta í óvinnandi stöðu.

Nova benti á varðandi umfjöllun um samkeppnisþrýsting í 73 málsgrein auka samráðsskjalsins, að samkeppnisþrýstingur væri ekki nægur. Það ætti almennt mjög mikið við á umræddum markaði á Íslandi, þar sem 1-2 aðilar byðu almennt þjónustu og þar sem fleiri kynnu að vera (mjög fá svæði með 2-3). Á Reykjanesi byggir þriðji aðili (Kapalvæðing) ekki yfir þeirri tæknilegu getu sem til þyrfti til að vera virkur þáttakandi sem heildsali fyrir virkan smásölumarkað.

Afstaða PFS

PFS lítur svo á að Nova sé sammála PFS um að samkeppnislegur þrýstingur sé ekki nægilegur svo unnt sé að komast að þeirri niðurstöðu að aðskilja skuli landfræðilega markaði hér á landi, né að virk samkeppni ríki. PFS fær þó ekki séð að umrædd athugasemd sé í ósamræmi við það mat PFS að samkeppni frá öðrum netum en Mílu sé til staðar, til að réttlæta beitingu ERT kvaðar í stað kvaðar um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðurum Mílu.

Þá styður ofangreind athugasemd Nova þá niðurstöðu PFS að Kapalvæðing, sem starfrækir eigið kapalkerfi í Reykjanesbæ, sé ekki nægilega öflugur aðili svo réttlætanlegt sé að aðgreina það sveitarfélag landfræðilega frá öðrum svæðum.

GR vísaði í áform PFS um að í stað kostnaðargreiningar yrði tekið upp svokallað verðþrýstingspróf sem væri að litlu leyti útlistað í auka samráðsskjalinu, en þó væri aðallega vísað til leiðbeininga frá BEREC um efni og inntak þess, án þess að fyrir lægi að mati GR nokkur eiginlegur samanburður á áhrifum þessara tveggja aðferða. Að mati GR yrði ekki annað ráðið en að PFS hefði að einhverju leyti fallist á rök Símasamstæðunnar þess efnis að beita ætti vægari kvöðum í formi verðþrýstingsprófs í stað kostnaðargreiningar, eins og PFS hefði lagt til, án þess að séð yrði hvort sú aðferð tryggði í raun þeim markmiðum, sem PFS væri falið að gæta samkvæmt kafla V. og VII. fjarskiptalaga, yrði náð eða þau tryggð.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá GR að í greiningu þessari er ekki nákvæm útfærsla á ERT kvöðinni eða framkvæmd prófsins. PFS mun í framhaldi af ákvörðun þessari útfæra kvöðina með nákvæmari hætti í sérstakri ákvörðun, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES-svæðinu. Þar mun PFS styðjast eftir föngum við framangreind tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2013 og leiðbeininga BEREC frá 2014 um ERT próf, að teknu tilliti til aðstæðna hér á landi. Eftir að sú ákvörðun liggur fyrir mun PFS framkvæma regluleg ERT próf. Er þetta sambærilegur háttur og Nkom viðhafði í Noregi fyrir nokkrum árum. PFS viðurkennir að heppilegra hefði verið að útfæra ERT prófið betur í ákvörðun þessari, en slíkt hefði tafið endurskoðun á markaðsgreiningu, sem þegar er orðin rúmlega 6 ára, um marga mánuði í viðbót.

PFS hefur í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) og í svörum hér að framan rökstutt hvers vegna PFS ákvað að falla frá þeim áformum sem lagt var upp með í frumdrögunum, um álagningu kvaðar um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðara Mílu, og kveða þess í stað á um álagningu ERT kvaðar á Símasamstæðuna. Vísast til þess.

Varðandi samanburð á milli þessara leiða má geta þess að þar þarf að feta ákveðinn meðalveg milli þeirra markmiða fjarskiptalaga að stuðla að virkri samkeppni annars vegar og stuðla að frekari útbreiðslu ljósleiðaraneta hins vegar. PFS telur að umrætt ERT próf stuðli frekar að hraðri útbreiðslu ljósleiðaraneta hér á landi en kostnaðargreiningarkvöðin. Þá telur PFS, eins og áður hefur komið fram, að ERT kvöðin ætti að vera fullnægjandi, ásamt öðrum kvöðum sem

PFS áformar að leggja á Mílu, til að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði miðað við samkeppnisstöðuna hér á landi. Um er að ræða nýja kvöð á Símasamstæðuna, sem ekki hefur gilt áður, og því verður PFS, eins og ávallt, að gæta að því að ekki sé gengið lengra í kvaðasetningu en nauðsynlegt er.

Nova vísaði til málsgreinar 74 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að PFS teldi, með hliðsjón af þeirri framkvæmd sem ríkjandi væri á EES-svæðinu, þar sem algengast væri að beita vægari kvöðum á ljósleiðara í samræmi við tilmæli framkvæmdastjórnar ESB um jafnræði og eftirlit með gjaldskrá frá 2013, rétt að beita ekki of ströngu mati varðandi tilvist ofangreindra skilyrða, þ.e. um kopar-akkeri og tilvist annarra neta. Ljóst væri að þau væru bæði fyrir hendi í einhverjum mæli og teldi PFS það myndi duga til þess að komast að þeirri niðurstöðu að rétt væri að beita ERT prófi í stað kostnaðargreindra verða.

Nova benti á varðandi ERT prófið að útfærsla á umræddri framkvæmd myndi skipta miklu máli um það hvort aðgerðir sem kæmu út úr prófinu yrðu nægjanlegar.

Afstaða PFS

PFS er sammála Nova um að nánari útfærsla ERT prófsins sé mikilvæg til að tryggja að þær aðgerðir sem PFS kann að þurfa að grípa til í kjölfar framkvæmdar prófsins, falli Símasamstæðan á prófinu, reynist áhrifaríkar til að stuðla að aukinni samkeppni.

Síminn vísaði í áform PFS um að leggja kvöð um verðþrýstingspróf á Símann, að því er virtist á öllu landinu og óháð því hvort Síminn væri að nýta heimtaugar Mílu eða ekki. Engin útfærsla væri á kvöðinni og benti Síminn á að íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir yrðu að vera skýrar og skiljanlegar.¹⁵ Fyrirhugð ákvörðun PFS fullnægði ekki þeim áskilnaði og þyrfti því að útfæra kvöðina í sömu ákvörðun og kvöðin væri lögð á.

Síminn væri ekki í markaðsráðandi stöðu á markaði vegna internetþjónustu og engin greining hefði verið gerð af hálfu PFS um það að Síminn væri í slíkri stöðu. Þá væri hvergi vikið að því á hvaða markaði kvöðin ætti að gilda eða um hvaða þjónustu, heldur væri sagt að það yrði gert síðar. Þannig gæti sú staða komið upp að kvöðin yrði ekki eiginlega lögð á fyrr en PFS væri skylt að klára nýja markaðsgreiningu. Augljóslega gengi þessi opna og handahófskennda aðferðafræði PFS ekki upp.

Varðandi verðþrýsting, þá væri það forsenda að viðkomandi fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu á tilteknum heildsölumarkaði og að varan eða þjónustan sem um ræddi væri almennt séð nauðsynlegt aðfang. Slíku væri ekki til að dreifa.

Afstaða PFS

PFS bendir á að enginn annar hagsmunaaðili heldur því fram að stofnunin geti ekki farið þessa leið við álagningu ERT kvaðar á Mílu og Símann, þ.e. að kveða í grófum dráttum á um að Míla og Síminn standist ERT próf, þ.m.t. Míla sem umrædd kvöð mun hvíla á ásamt Símanum. Í athugasemdum sínum við frumdrögin benti Míla og ráðgjafi félagsins, Analysys Mason (AM), m.a. á að álagning umrædds ERT prófs á Mílu og Símann væri mun eðlilegri leið en álagning kvaðar um kostnaðarviðmiðuð verð á ljósleiðara Mílu. Nkom í Noregi fór m.a. þessa leið fyrir nokkrum árum og útfærði ERT prófið nánar í sérstakri ákvörðun í kjölfar markaðsgreiningar.

¹⁵ „Það er grundvallarregla í stjórnáðalrætti að ákvarðanir stjórnvalda verði að vera svo skýrar að sá sem hlut á að máli geti í hverju tilviki metið hvaða áhrif ákvörðun hefur á réttarstöðu hans.“ Álit Umboðsmanns Alþingis nr. 4315/2005.

PFS hefur einnig árum saman yfirfarið kostnaðargreiningar Mílu og ákvarðað verð í sérstökum ákvörðunum, sem og að því er varðar ýmis atriði í viðmiðunartilboðum Mílu. Þá hefur umræddum kvöðum, þ.e. kvöð um eftirlit með gjaldskrá og gagnsæiskvöð, verið lýst í grófum dráttum í markaðsgreiningu og nánari útfærsla þeirra hefur síðan átt sér stað í sérstökum afleiddum ákvörðunum, en drög að slíkum ákvörðunum fara í innanlandssamráð og í samráð við ESA og önnur fjarskiptaeftirlitsstjórnvöld á EES-svæðinu, áður en þær verða að endanlegum ákvörðunum.

Í kafla 4.1.10 í auka samráðsskjalinu er umræddri ERT kvöð lýst í grófum dráttum. Þá er nánari lýsingu á kvöðinni að finna í köflum 10 og 11 í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A). Í málsgrein 83 í auka samráðsskjalinu kom fram að varðandi þann heildsöluaðgang á ljósleiðara á viðkomandi mörkuðum sem ekki væri ætlað að lúta kostnaðargreiningarkvöð teldi PFS rétt að á Mílu hvíldi kvöð um réttláta og sanngjarna verðlagningu án mismununar. Í málsgrein 84 kom svo fram að ennfreður skyldi sú kvöð hvíla á Mílu og Símanum, að þess væri gætt að ekki yrði of lítill munur á milli verðs á heildsöluaðföngum og smásöluverðs á mikilvægustu áskriftarleiðunum sem innihéldi internetaðgang. Samkvæmt málsgrein 85 væru félögunum ennfreður bannað að beita skaðlegri undirverðlagningu á heildsölu- og smásölustigi á viðkomandi og tengdum mörkuðum. Samkvæmt málsgrein 86 yrði Mílu þó heimilt svigrúm í verðlagningu til þess að stuðla að aukinni notkun á fjárfestingum í ljósleiðaratengingum. Samkvæmt málsgrein 87 yrði Símanum gert að gæta þess að mikilvægustu áskriftarleiðirnar, sem innihéldu internet tengingar, væru verðlagðar á eðlilegan hátt og þannig að ekki myndaðist verðþrýstingur milli smásöluverðs og heildsöluaðfanga. Samkvæmt málsgrein 88 yrði félögunum svo skylt að veita PFS allar nauðsynlegar upplýsingar til þess að staðreyna hvort verðlagning í heildsölu og smásölu væri í samræmi við ofangreint.

Í samræmi við málsgrein 89 í ofangreindu auka samráðsskjali, hygðist PFS í kjölfar markaðsgreiningar þessarar hefjast þegar í stað handa við undirbúning ákvörðunar um útfærslu og innleiðingu ERT prófs, til þess að geta fylgst með því að ekki verði óeðlilega lítill munur á heildsölu og smásöluverði innan samstæðunnar, þannig að samkeppnisaðilar Símasamstæðunnar geti leikið eftir helstu smásöluþilboð Símans.

Í málsgrein 90 kom fram að PFS hygðist hafa samráð um nánari útfærslu ERT prófsins, en ljóst væri að stofnunin myndi styðjast við framangreind tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2013 og leiðbeiningar BEREC frá 2014 um ERT próf, þegar þeir þættir sem prófið ætti að taka mið af yrðu skilgreindir. Kvöð um að undirgangast ERT próf og veita allar nauðsynlegar upplýsingar myndu hvíla á Mílu og Símanum.

Að lokum kom fram í málsgrein 91 í ofangreindu auka samráðsskjali að ef Míla og Síminn stæðust á einhverjum tímapunkti ekki ERT prófið sem yrði innleitt og bætti ekki úr annmörkum án tafar, t.d. með því að Síminn hækkaði smásöluverð eða Míla lækkaði heildsöluverð, eða Míla bryti gegn kvöð um aðfangajafnræði (EoI), þá mætti búast við því að PFS yrði að taka ákvörðun um stífari kvaðir, s.s. um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu.

Ljóst er að fyrir aðila á borð við Símasamstæðuna, sem hefur yfir að ráða lögfræðingum og ýmsum sérfræðingum, auk aðkeyprtar ráðgjafa oft á tíðum, ætti ekki að vera erfitt fyrir hvorki Símann né Mílu að átta sig á því í hverju umrædd ERT kvöð felst. Henni er ítarlega lýst í ofangreindum tilmælum framkvæmdastjórnar ESB frá 2013 og leiðbeiningum BEREC frá 2014, auk þess sem mikil framkvæmd liggur fyrir á EES-svæðinu um útfærslu og beitingu slíkra prófa. PFS telur því að lýsingin á ERT kvöðinni í auka samráðsskjalinu hafi verið nægilega skýr til að Síminn ætti að átta sig á því í hverju kvöðin felist gagnvart félaginu. Megin atriðið

er að verðbil milli heildsöluverðs Mílu og smásöluverðs Símans sé nægjanlegt til að samkeppnisaðilar Símasamstæðunnar geti keppt á því bili. Miðað við að Míla gerir engar athugasemdir við þessa kvöð, virðist sá hluti Símasamstæðunnar skilja út á hvað umrædd kvöð gengur.

Síminn sagði að PFS virtist hafa áform um að leggja á kvöð um verðþrýstingspróf á Símann, að því er virtist á öllu landinu og óháð því hvort Síminn væri að nýta sér heimtaugar Mílu eða ekki. Það er rétt hjá Símanum að PFS hyggt leggja á Símann og Mílu kvöð um að félögin standist ERT próf. Á það við um land allt, þar sem Síminn nýtir sér ljósleiðaraheimtaugar Mílu eða aðgang að bitastraumsþjónustu Mílu sem veittur er um ljósleiðara. Í ákvörðun þeirri sem PFS mun í kjölfar markaðsgreiningar þessarar taka um útfærslu ERT prófsins verður, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA og aðrar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES-svæðinu, ákveðið hvort kvöðin muni einnig gilda í þeim tilvikum sem Síminn kaupir bitastraumsaðgang af óskyldum aðilum, eins og GR og Tengi. Eins á eftir að útfæra, í þeirri ákvörðun, hvort samstæðunni verði heimilað að taka mið af hærri kostnaði og minni stærðarhagkvæmni varðandi þjónustu í dreifbýli.

Síminn tók fram að félagið væri ekki í markaðsráðandi stöðu á smásölumarkaði fyrir internetþjónustu og að engin greining hefði verið gerð af hálfu PFS um slíkt. Þá væri hvergi vikið að því á hvaða mörkuðum kvöðin ætti að gilda eða um hvaða þjónustu.

Í kafla 3.2.5 í frumdrögunum, sem ber heitið „Skilgreining á viðkomandi þjónustumarkaði á smásölustigi“, kemur fram í málsgrein 186 að smásölumarkaður sem byggir á heildsöluþjónustu á mörkuðum 3a og 3b, feli í sér tengingar á föstum notkunarstað sem gerir notendum kleift að tengjast internetinu. Samkvæmt málsgreinum 187 og 192 á þetta hvoru tveggja við um tengingar um kopar- eða ljósleiðaranet. ERT kvöðin mun því gilda á ofangreindum smásölumarkaði og á viðkomandi heildsölumörkuðum 3a og 3b.

Í kafla 3.2.6 í frumdrögunum, sem ber heitið „Samkeppni á smásölumörkuðum“, var niðurstaðan sú að einsýnt væri að virk samkeppni ríki ekki á umræddum smásölumarkaði hér á landi, þrátt fyrir gildandi kvaðir á Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum. Eins og fram kemur í skýringum með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði, skal áður en viðkomandi heildsölumarkaðir eru greindir, leggja mat á hvort virk samkeppni sé til staðar á smásölustigi, ef ekki væru til staðar kvaðir á undirliggjandi heildsölumörkuðum. Umrædd greining á viðkomandi smásölumarkaði, sem finna má í kafla 3 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), á því aðeins að fela í sér mat á því hvort þar ríki virk samkeppni eða ekki, en ekki á að ganga svo langt að útnefna þar fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Það ber einungis að gera í undantekningartilvikum, þ.e. ef ljóst er að kvaðir á viðkomandi heildsölumörkuðum duga ekki til að skapa virka samkeppni á umræddum smásölumarkaði. PFS telur ekki tímabært að greina umræddan smásölumarkað frekar að svo stöddu.

Hins vegar má draga þá ályktun að fyrst ekki ríki virk samkeppni á umræddum smásölumarkaði er þar fyrirtæki, eitt eða fleiri, sem hafa þar umtalsverðan markaðsstyrk. PFS telur engar vísbendingar um sameiginleg markaðsyfirráð á umræddum smásölumarkaði, heldur eru allar líkur á því að Síminn sé þar með umtalsverðan markaðsstyrk, þótt PFS hafi ekki útnefnt félagið sem slíkt af ástæðum sem raktar eru hér að ofan. Í málsgrein 196 í frumdrögunum kom m.a. fram að sterk staða Símasamstæðunnar á smásölumarkaði, þar sem markaðshlutdeild Símans væri rétt tæplega 50%, sem og sterk staða Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum, benti eindregið til þess að ef ekki væri fyrir heildsölukvaðir gæti samstæðan starfað án tillits til samkeppni eða neytenda og haldið uppi aðgönguhindrunum að innviðum, kerfum og þjónustu.

Mikið þyrfti til að koma svo að slík markaðshlutdeild leiddi ekki til þess að fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu. Hin sterka lóðréttta samþætting Símans og Mílu styrkir svo stöðu Símans á viðkomandi smásölumarkaði.

Að ofangreindu virtu er það ekki svo að PFS þurfi að útnefna Símans sem aðila með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi smásölumarkaði til að geta útnefnt félagið með umtalsverðan markaðsstyrk ásamt Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum og lagt umrædda ERT kvöð á félögin. Ljóst er að sú kvöð yrði ekki virk né árangursrík nema hún nái ennfreður til Símans.

Síminn sagði að sú staða gæti komið upp að kvöðin yrði ekki eiginlega lögð á fyrr en PFS væri skylt að klára nýja markaðsgreiningu. Augljóslega gengi þessi opna og handahófskennda aðferðarfræði PFS ekki upp.

PFS er ekki sammála því að stofnunin þurfi að framkvæma nýja markaðsgreiningu í heild sinni til að geta útfært ERT prófið nánar. Eins og hér að ofan greinir telur PFS að slíkt geti gerst í sérstakri ákvörðun, sem unnið verði að og samráð haft um strax í kjölfar þessarar markaðsgreiningar. Næsta greining á viðkomandi mörkuðum er hins vegar ekki áætluð fyrr en eftir 3 ár, ef aðstæður á markaði eða breytingar á löggjöf leiða ekki til annars.

Síminn tók fram að varðandi verðþrýsting, þá væri það forsenda að viðkomandi fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu á tilteknum heildsölumarkaði og að þjónustan sem um ræddi væri almennt séð nauðsynlegt aðfang. Slíku væri ekki til að dreifa.

Í greiningu sinni hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að Míla sé með umtalsverðan markaðsstyrk á báðum viðkomandi heildsölumörkuðum sem hér eru greindir. Míla og Síminn mynda svo eina efnahagslega einingu í skilningi samkeppnisréttar. Þjónusta Mílu getur verið nauðsynlegt aðfang í rekstri ótengdra þjónustuaðila. PFS telur því nauðsynlegt að leggja allar þær kvaðir á Mílu sem getið er um í greiningunni, sem og ERT kvöð á bæði Mílu og Símann, til að stuðla að öflugri samkeppni í fjarskiptum hér á landi.

Það hefði verið ákjósanlegt að PFS hefði náð að útfæra umrædda ERT kvöð með nákvæmari hætti í markaðsgreiningu þessari, þannig að ekki hefði þurft að taka aðra ákvörðun í kjölfarið um útfærsluna, áður en unnt er að fara í eiginlegar prófanir, en í ljósi þess í hve langan tíma umrædd markaðsgreining hefur staðið, flækjustigs hennar, umfangsmikilla athugasemda hagsmunaaðila og fleiri þátta, telur PFS ekki verjandi að fresta því meira en orðið er að hún verði að veruleika. Að henni lokinni mun PFS einhenda sér í að gera ákvörðunardrög sem mæla fyrir nánari útfærslu prófsins og efna til samráðs um þau, áður en endanlega ákvörðun verður að veruleika.

Síminn benti á að PFS hygðist taka aðra ákvörðun þar sem kvöðin yrði útfærð. Með öðrum orðum ætlaði PFS að taka stjórnvaldsákvörðun um réttindi og skyldur Símans, sem væri það ófullnægjandi að það þyrfti aðra stjórnvaldsákvörðun til þess að útfæra skyldurnar.

Síminn mótmælti þessu, PFS gæti ekki útdeilt opnum íþyngjandi kvöðum til síðari tíma útfærslu. Það væri forsenda stjórnvaldsákvörðunar að úfærsla kvaðarinnar lægi fyrir í einni og sömu stjórnvaldsákvörðuninni, til þess að Síminn gæti metið áhrif og umfang þeirra skyldna sem myndu hvíla í Símanum í kjölfarið.

Það væri með öllu ólíðandi að það væri verið að skipta þessu upp í tvennt og benti Síminn á að það gætu liðið 1-2 ár frá ákvörðun um að leggja kvöð á Símann, sem tæki þá strax gildi, en Síminn ætti síðan að bíða misserum saman eftir því að vita hvað fælist í umræddum skyldum. Væri miðað við að líftími greiningarinnar yrði 2-3 ár væri ljóst að loksins þegar Síminn vissi hvað fælist í kvöðinni ætti ný markaðsgreining að liggja fyrir. Ferli af þessu tagi stæðist bersýnilega ekki skoðun.

Sem dæmi gæti Síminn þurft að kæra ákvörðun um að leggja á kvöð en gæti samt ekki útskýrt hvað fælist í kvöðinni. Það væri augljóst að æðra stjórnvald myndi fella slíka ákvörðun úr gildi og leggja fyrir PFS að mæla fyrir um réttindi og skyldur í einni og sömu ákvörðuninni.

PFS yrði þ.a.l. að boða til aukasamráðs þar sem ítarlega væri farið yfir hvað fælist í fyrirhugðum kvöðum sem PFS ætlaði að leggja á Símann og þá fyrst yrði hægt að taka íþyngjandi ákvörðun sem síðan væri kæranleg til æðra stjórnvalds. Kvöðin og útfærslan væru það nátengd fyrirbæri að það væri ekki hægt að taka það fyrir í tveimur aðskildum ákvörðunum.

Það blasti einnig við að ef PFS legði kvöð af þessu tagi á Símann þá væri augljóst að SE yrði að fella niður ákvörðun nr. 6/2015.

Afstaða PFS

PFS vísar til næsta svars síns hér að framan, en um samskonar athugasemd er að ræða af hálfu Símans. PFS hyggst ljúka framangreindri ákvörðun um nánari útfærslu ERT prófsins fyrir árslok 2022, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA, þannig að eiginlegt próf geti hafist á árinu 2023. Það er því ekki þannig að Síminn þurfi að bíða misserum eða árum saman eftir hinni nánari útfærslu. Þá fær PFS ekki séð hvers vegna SE þyrfti að fella niður ákvörðun sína nr. 6/2015 (sátt Símasamstæðunnar og SE) vegna þessa verklags PFS, enda er það sjónarmið algjörlega órökstutt af hálfu Símans.

Síminn benti á að í tengslum við verðþrýsting, að aðgangur fjarskiptafyrirtækja að kopar- eða ljósleiðaraheimtaugum Mílu, á svæðum þar sem GR eða Tengir væru starfandi, væri óumdeilanlega ekki nauðsynlegur. Síminn hefði bent PFS á þessa augljósu staðreynd árum saman. Aðgangur að koparheimtaugum væri meira að segja óþarfur. Þar af leiðandi bresti skilyrði fyrir hugleiðingum um verðþrýsting á viðkomandi stöðum. Sem dæmi hefði Síminn gert samning við GR um bitastraumsaðgang og notaði fjölda annarra kerfa sem ekki væru innan samstæðu Símans. GR seldi aðgang að heimtaugum í heildsölu en einnig í smásölu. Heimtaugar væru t.d. ekki aðfang í internetþjónustu, en bitastraumstengingar væru það. Á kerfi GR myndi Síminn, eins og staðan væri í dag, ekki nota bitastraumspjónustu Mílu og þá hefði Síminn óskað eftir verðskrá Tengis fyrir bitastraumspjónustu en ekki fengið. Síminn gerði samt ráð fyrir því að ná samningum við Tengi. Ef Síminn væri ekki að nota innviði eða afurðir Mílu þá gæti slík kvöð ekki átt við.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála því að aðgangur fjarskiptafyrirtækja að kopar- eða ljósleiðaraheimtaugum Mílu sé ekki nauðsynlegur, og skiptir þá ekki máli hvort það sé á landsvísu eða aðeins á starfssvæðum GR og/eða Tengis. Miklu málir skiptir fyrir þróun samkeppni að aðgangur sé mögulegur þjónustuveitendum á fleiri en einu undirliggjandi neti. Míla er með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum og því er aðgangskvöð nauðsynleg, ásamt öðrum þeim kvöðum sem PFS áformar að leggja á Mílu. Því væri PFS einnig ósammála þeirri staðhæfingu Símans að þar með bresti forsendur fyrir ERT prófi á svæðum GR og Tengis.

Í þeirri ákvörðun sem PFS tekur í kjölfar þessarar markaðsgreiningar, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA og aðrar fjarskiptaefirlitsstofnanir á EES-svæðinu, mun verða útfært hvort umrædd ERT kvöð muni gilda þar sem Síminn er að notast við heimtaugaleigu á ljósleiðaraneti Mílu eða bitastraumsaðgang hjá Mílu á ljósleiðaraneti Mílu eða annarra aðila sem Míla leigir aðgang að á markaði 3a fyrir bitastraumsþjónustu félagsins.

Þá er PFS ekki sammála Símanum um að heimtaugar séu ekki aðfang í internetþjónustu heldur aðeins bitastraumstengingar. Heimtaugaleiga er neðar í virðiskeðjunni miðað við bitastraumsþjónustu og án heimtauga verður ekki til bitastraumur í fastaneti. Í dag er heimtaugaleiga að langmestu leyti til innri nota innan viðkomandi fjarskiptainnviðafyrirtækis, s.s. Mílu og GR. Tengir leigir þó Mílu heimtaugar (svartan ljósleiðara) í umtalsverðum mæli á starfssvæði sínu, ásamt því sem Tengir býður einnig upp á bitastraumsaðgang.

SE vísaði til málsgreinar 76 í auka samráðsskjali PFS, þar sem fram kæmi að hluti af rökstuðningi PFS í frumdrögunum fyrir áformum um kostnaðargreind verð á ljósleiðara hefðu verið fullyrðingar samkeppnisaðila um að Míla undirverðlegði ljósleiðaratengingar á samkeppnissvæðum. PFS teldi að slík hegðun gæti til lengri tíma skapað Mílu betri stöðu til þess að innheimta of há verð, ef keppinautar stæðust ekki samkeppni við núverandi verð Mílu. PFS hefði í raun ekki óyggjandi sannanir fyrir því að verðlagning Mílu væri undir kostnaði í ljósleiðara. Mál er vörðuðu skaðlega undirverðlagningu ættu fremur að vera á borði SE en PFS. PFS teldi að þetta gæfi ekki, að svo stöddu, ástæðu til að leggja kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu á viðkomandi mörkuðum. Hvað varðaði athugasemd Símans um að undirverðlagning gæti ekki verið grundvöllur álagningar kvaðar um eftirlit með gjaldskrá skv. 32. gr. fjarskiptalaga, hefði PFS tekið fram í frumdrögunum að meint undirverðlagning hefði ekki verið aðalröksemdin fyrir áformum um að leggja slíka kvöð á. Eins og lýst hefði verið í umfjöllun um samkeppnisvandamál í frumdrögunum þá væri það formgerð markaðarins, þar sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk væri lóðrétt samþætt, sem væri talin leiða af sér of há heildsöluverð ef ekkert yrði að gert.

SE sagði að benda mætti á að væru heildsöluverð á viðkomandi markaði mögulega undir kostnaði, þá þyrfti PFS að taka mið af því í markaðsgreiningu sinni og álögðum kvöðum á viðkomandi markaði, því á móti virtist markaðsbrestur vera vegna umrædds línugjalds á smásölumarkaði, þar sem verðlagning á línugjaldi kynni að vera óhófleg. SE tæki fram í þessu samhengi, að þótt meint undirverðlagning hefði aðeins verið ein af nokkrum ástæðum PFS fyrir því að þörf væri á álagningu verðkvaðar, þá þyrfti PFS ekki að sýna fram á skaðlega undirverðlagningu, til þess að leggja á eftirlitskvaðir með kostnaðargreindum heildsöluverðum á grundvelli 32. gr. fjarskiptalaga nr. 81/2003, heldur þyrfti markaðsgreining PFS samkvæmt lagaheimildinni „að gefa til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að viðkomandi fyrirtæki krefjist of hárra gjalda eða óeðlilega lítill munur sé á heildsölu og smásöluverði [...]“. Líkt og fram kæmi í markaðsgreiningunni, liti PFS á Símasamstæðuna sem eina efnahagslega einingu. Í frumdrögunum hefði ítarlega verið fjallað um umtalsverðan markaðsstyrk samstæðunnar og lóðrétt samþætta stöðu hennar, og bæði getu og hvata félaganna á þeim grundvelli.

Þá væri það rétt að SE gæti tekið meinta skaðlega undirverðlagningu Mílu til rannsóknar í ljósi bannreglna samkeppnislaga nr. 44/2005, en eftirlitið fengi ekki séð hvaða áhrif það hefði fyrir markaðsgreiningu PFS og mögulega eftirlitskvöð fyrir kostnaðargreinda heildsölugjaldskrá Mílu fyrir ljósleiðara. Þótt markaðsgreining fjarskiptalaga og evrópskur samkeppnisréttur væru í ákveðnum tengslum væri inntak 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga annað en inntak 11. gr. samkeppnislaga um bann við misnotkun á markaðsráðandi stöðu. Með öðrum orðum kynni

skortur á samkeppni, sem og geta, hvatar og fyrri háttsemi fyrirtækis með umtalsverðan markaðsstyrk, að gefa tilefni til þess að leggja á eftirlitskvöð á grundvelli 32. gr. fjarskiptalaga með kostnaðargreindum heildsöluverðum Mílu á ljósleiðara, en sömu aðstæður eða háttsemi gæti samtímis verið lögmæt í skilningi 11. gr. samkeppnislaga.

Með vísan til framangreindrar umfjöllunar vonaði SE að PFS hefði hliðsjón af þessum athugasemdum við endanlega ákvörðunartöku um hvort lögð yrði eftirlitskvöð á Mílu um kostnaðargreint heildsöluverð vegna ljósleiðara félagsins á mörkuðum 3a og 3b.

Afstaða PFS

Í 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga segir að þegar markaðsgreining gefi til kynna að skortur á virkri samkeppni hefi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefðist of hárra gjalda eða óeðlilega mikill munur væri á heildsölu- og smásöluverði geti PFS lagt á kvaðir um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár. Ákvæðið tekur því ekki á undirverðlagningu. Í frumdrögum sínum taldi PFS að undirverðlagning til skamms eða meðallangs tíma gæti síðar leitt til of hárra gjalda Mílu, ef fjarskiptainnviðafyrirtæki í samkeppni við Mílu myndu skaðast verulega af slíkri meintri hegðan. Keppinautar félagsins í fjarskiptainnviðasamkeppni hafa haldið því fram að ljósleiðaraupbygging- og þjónusta Mílu á mörkuðum 3a og 3b sé niðurgreidd af háum línugjöldum Símans á smásölumarkaði. Ýmsir þjónustuveitendur, eins og Vodafone og Nova, hafa hins vegar fremur kvartað undan of háum heildsölugjöldum Mílu og annarra fjarskiptainnviðafyrirtækja. Eins og fram kemur í auka samráðsskjalinu hefur PFS engar sannanir fyrir því að Míla hafi verið að undirverðleggja ljósleiðaraheimtaugar sínar eða bitastraumsþjónustu um ljósleiðara félagsins.

PFS tekur undir með SE um að inntak umræddrar 32. gr. fjarskiptalaga og 11. gr. samkeppnislaga sé annað. PFS ítrekar þó að 32. gr. fjarskiptalaga heimilar PFS ekki að skerast í leikinn og beita kostnaðargreiningarkvöð ef um undirverðlagningu á heildsöluþjónustu er að ræða. Eins og PFS lýsti í frumdrögum sínum þá gæti slík undirverðlagning síðar leitt til of hárra verða á slíkri þjónustu síðar. Þá gæti PFS skorist í leikinn og beitt umræddri kostnaðargreiningarkvöð. Þó inntak umræddrar 11. gr. samkeppnislaga sé ekki það sama, breytir það því ekki að SE hefur heimildir til að fást við skaðlega undirverðlagningu ef skilyrði þess ákvæðis eru uppfyllt. Ákvæði 32. gr. fjarskiptalaga, eins og það er orðað, er fyrst og fremst hugsað til að efla samkeppni þjónustuaðila, sem ekki tengjast Símasamstæðunni, í samkeppni við Símann, á netum Mílu. Ákvæðið virðist ekki veita keppinautum Mílu í fjarskiptainnviðasamkeppni vernd gegn hugsanlegri undirverðlagningu Mílu.

PFS hefur í svörum hér að framan rökstutt hvers vegna PFS ákvað að falla frá því að leggja kvöð um kostnaðarviðmiðuð verð á ljósleiðara Mílu. Vísast til þess. Þess má geta að PFS telur að umrædd ERT kvöð ætti að veita Símasamstæðunni nægilegt aðhald varðandi verðlagningu, miðað við greind samkeppnisvandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði. Þróist samkeppni til verri vegar á líftíma greiningarinnar, eða falli Símasamstæðan á ERT prófinu og lagi ekki verðlagningu sína í kjölfarið, kemur til greina að PFS framkvæmi nýja markaðsgreiningu þar sem til greina kæmi að leggja umrædda kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu.

GR benti á að í auka samráðsskjalinu væri haft eftir Símanum að fyrirtækið hefði vakið athygli PFS á því að skilyrði fyrir því að leggja kvöð á grundvelli 32. gr. fjarskiptalaga um eftirlit með gjaldskrá væru bundin við að greining „leiddi í ljós“ að vegna óvirkrar samkeppni þá krefðist hið markaðsráðandi fyrirtæki of hárra gjalda eða að það væri óeðlilega lítill munur á milli smásöluverðs og heildsöluverðs.

Að mati GR væri hér ekki rétt farið með texta ákvæðisins. Að „leiða í ljós“ fæli í sér að sýnt hefði verið fram á tiltekna staðreynd og hún væri þá sönnuð. Það fælist hins vegar ekki í orðalagi lagagreinarinnar. Þar segi orðrétt að:

„Þegar markaðsgreining gefur til kynna að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði getur Póst- og fjarskiptastofnun lagt kvaðir á fjarskiptafyrirtæki um kostnaðarviðmiðun gjaldskrár og kvaðir um kostnaðarbókhald á ákveðnum tegundum samtengingar eða aðgangs.“ (leturbr. GR)

Þannig vísaði texti lagaákvæðisins einungis til þess að markaðsgreiningin gæfi slíkt til kynna, en ekki að það væri skilyrði að greiningin leiddi það í ljós fullum fetum. Væri slík skýring heldur ekki í samræmi við skilgreiningu fjarskiptalaga á hugtakinu „fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk“. Þar væri eingöngu vísað til þess að fyrirtæki á markaði hefði þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni, en það þyrfti hins vegar ekki að hindra hana í raun. Það væri markaðsgerðin, aðstaðan og möguleg geta fyrirtækis sem hér skipti máli. Þessi lögskýring væri einnig í samræmi við viðtekin sjónarmið í samkeppnisrétti um að sérstakar skyldur hvíldu á fyrirtækjum sem væru markaðsráðandi eða með þann markaðsstyrk að geta að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Þannig yrði að mati GR ekki séð að nein þeirra röksemda sem Míla og AM og Síminn hefðu vísað til skipti máli samkvæmt orðalagi þeirra ákvæða fjarskiptalaga sem réði mati á því hvort leggja skyldi á kvaðir á fjarskiptafyrirtæki sem teldist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi fjarskiptamarkaði. Í raun yrði ekki annað ráðið en að lögskýring Símans gengi gegn orðalagi ákvæðis 32. gr. fjarskiptalaga. Í skýringum Símans væri byggt á skilyrðum og áskilnaði sem ekki yrði fundinn staður í beinu orðalagi ákvæðisins.

Þá væri að mati GR enga umfjöllun að finna af hálfu PFS um hvort hinar boðuðu breytingar, þ.e. að beita verðþrýstingsprófi, félli innan heimildar og úrræða sem sérstaklega væru tiltekin í 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga og hvort þær aðferðir næðu sömu markmiðum og stefnt væri að. Þá verði í þessu samhengi einnig að draga í efa hvort lagaheimild væri til þess að víkja frá beinum lagafyrirmælum í 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga en þar segði orðrétt að „taka skal tillit til fjárfestinga fjarskiptafyrirtækisins og hæfilegrar arðsemi af bundnu fjármagni með hliðsjón af áhættu við fjárfestinguna.“ Þannig teldi GR að PFS hefði ekki sýnt fram á að verðþrýstingspróf þjónaði sama markmiði eða að gengið hefði verið úr skugga um að slík próf leiddu a.m.k. til þess að markmiðum lagaákvæðisins yrði náð eða viðunandi niðurstaða fyrir markaðsaðila. Að mati GR yrði PFS sem stjórnvald að sýna fram á að lagaskilyrði væru til þess að beita aðferðafræði í tilmælum erlendra eftirlitsstofnana, en ekki væri sjálfgefið að svo væri. Það hefði að mati GR ekki verið gert með fullnægjandi hætti.

Afstaða PFS

PFS er sammála GR um að nægilegt sé samkvæmt 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga, til að unnt sé að leggja kvöð á um kostnaðargreind verð, að markaðsgreining „gefur til kynna“ að skortur á virkri samkeppni hafi í för með sér að fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk krefjist of hárra gjalda eða að óeðlilega lítill munur sé á heildsölu- og smásöluverði. Því þarf samkvæmt ákvæðinu ekki að sanna að slíkt hafi átt sér stað. PFS minnir á að meint undirverðlagning fellur ekki undir ákvæðið.

Þá hafnar PFS því að enga umfjöllun hafi verið að finna í auka samráðsskjalinu um það hvort hinar boðuðu breytingar, að beita ERT prófi í stað kostnaðarviðmiðaðrar gjaldskrár á ljósleiðara Mílu, félli innan þeirrar heimildar og úrræða sem fjarskiptalög kvæðu á um. Í málsgrein 93 í umræddu auka samráðsskjali segir:

„Álagning kvaðar um ERT próf væri hluti af því að fylgjast með því að kvöð um jafnræði væri fylgt. Það gengi út á að tryggja að keppinautar á markaði hefðu sömu möguleika og netrekandinn á að bjóða internetþjónustupakka á smásölustigi á verði sem væri samkeppnishæft við verð smásöluarms netrekandans. Í nýrri tilskipun ESB um fjarskiptamál 2018/1972 (EECC) væri minnst á ERT í 3. undirmálsgrein 1. mgr. 74. gr. sem fjallaði um eftirlit með gjaldskrá. Þar segði hins vegar að ERT prófi yrði beitt skv. 70. gr., en sú grein fjallaði um jafnræðiskvöð. Það virtist því almennt vera litið svo á að ERT próf væri hluti af jafnræðiskvöð. ERT prófið fæli hins vegar í sér nokkurs konar eftirlit með gjaldskrá og teldi PFS því rétt að vísa bæði til 30. gr. fjarskiptalaga (um jafnræði) og 32. gr. (um eftirlit með gjaldskrá), varðandi lagagrundvöll kvaðar um ERT próf.“

Eins og fram hefur komið í svörum PFS hér fyrr í þessum kafla þá telur PFS að miðað við greind samkeppnisvandamál og ýmsa þróun sem átt hefur sér stað síðan frumdrögin fóru í samráð, m.a. samningur Símans um bitastraumsaðgang að ljósleiðaraneti GR, auk sjónarmiða um meðalhóf, taldi PFS rétt að falla frá því að beita hörðustu kvöð um eftirlit með gjaldskrá á ljósleiðara Mílu, þ.e. kostnaðarviðmiðaðri gjaldskrá, og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna. Telur PFS að það aðhald sem ERT kvöðin ætti að veita Símasamstæðunni sé fullnægjandi að svo stöddu, og vera þannig í samræmi við markmið fjarskiptaregluverksins. Þar að auki telur PFS að umrædd ERT kvöð sé betur í samræmi við framangreind tilmæli framkvæmdastjórnar ESB frá 2013, en umrædd kostnaðargreiningarkvöð, miðað við samkeppnisaðstæður hér á landi.

Nova vísaði til málsgreinar 78 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að meðal atriða sem PFS hefði byggt endurskoðað mat sitt á væri að nokkur atriði hefðu breyst síðan frumdrögin hefðu farið í samráð, sem áhrif hefðu haft á fjarskiptamarkaðinn. Þ.á.m. hefði Síminn gert samning um aðgang að neti GR og ætti það að styrkja stöðu GR á viðkomandi heildsölumörkuðum að einhverju marki. Ennfremur væri aðgangur að sjónvarpsefni Símans orðinn greiðari og verð fyrir Enska boltann í heildsölu orðið lægra en áður hefði verið og væru yfirráð Símans yfir sjónvarpsefni Símans því ekki eins áhrifamikill þáttur varðandi markaðsstyrk Símasamstæðunnar og verið hefði. Hins vegar hefðu ekki náðst samningar milli Símans og Vodafone eða annarra aðila um heildsölu eða endursölu á Sjónvarpi Símans Premium. Það myndefni myndi þó verða aðgengilegt á neti GR á árinu 2021, en að óbreyttu eingöngu ef verslað væri við Símann í smásölu.

Nova sagði varðandi umfjöllun PFS um samning Símans við GR að með honum myndi aðgangur Símans í smásölu á bitastraumsmarkaði aukast svo um munaði. Miðað við það hversu Síminn hefði gengið langt í sínum markaðsaðgerðum frá árinu [...], myndi þessi breyting gera Símanum mögulegt að halda áfram að auka hlutdeild sína á nær öllum undirmörkuðum fjarskiptaþjónustu.

Að mati Nova hefði staðan í raun ekki breyst með þeim hætti að miklu máli skipti. Nær engir samningar væru gerðir að hálfu Símans um sjónvarpsþjónustu, og nokkuð ljóst að engin breyting yrði á þó Síminn gæti nýtt ljósleiðaranet GR. Enski boltinn, sem Síminn hefði þegar fengið sekt fyrir af hálfu SE, hefði verið umtalsvert minna spennandi efni nú á tímum heimsfaraldurs, og ljóst að staðan myndi breytast fljótt þegar það ástand varaði ekki lengur. Að mati Nova myndi því umræddur samningur hugsanlega koma GR að gagni í samkeppni við

Mílu, en að auki myndi hann þá gera heilmikið fyrir smásölu Símans, sem þegar væri markaðsráðandi á nær öllum sviðum fjarskipta.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá Nova að aðgangur Símans að bitastraumskerfi GR mun veita Símanum aðgang að viðskiptavinum sem eru með undirliggjandi þjónustu á ljósleiðaraneti GR. Eins og PFS hefur sagt í viðauka B og fram kemur í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) er líklegt að markaðshlutdeild Símans muni fara upp fyrir 50% á líftíma greiningarinnar vegna þessa. Þó er ljóst að mati PFS að Síminn mun fyrst og fremst versla bitastraumsþjónustu af dótturfélagi sínu, Mílu, en að mati PFS mun útbreiðsla síðarnefnda félagsins á ljósleiðaraneti aukast jafnt og þétt út líftíma greiningarinnar.

Varðandi Enska boltann er rétt hjá Nova að áhrif hans hafa verið minni frá upphafi árs 2020 vegna áhrifa af Covid-19.

Í febrúar 2021 tilkynnti Síminn um breytingu á sjónvarpsappi félagsins, þannig að nú verður unnt að ná Sjónvarpi Símans Premium og öðru sjónvarpsefni félagsins í gegnum Apple TV. Enn sem komið er þarf hins vegar að tengja þetta app við myndlykil frá Símanum, en Síminn stefnir að því seinna á þessu ári að hægt verði að nota appið án tengingar við myndlykil Símans. Mun þetta því draga úr þeim skaðlegu áhrifum sem sjónvarpsefni Símans hefur haft á samkeppni á fjarskiptamarkað hér á landi allt frá október 2015.

GR taldi að ákvörðun um að hverfa frá því að leggja kvaðir á ljósleiðara Mílu yrði ekki til að bæta samkeppnisstöðu á heildsölumarkaði. Þvert á móti myndu slíkar ákvarðanir leiða til enn frekari yfirburðastöðu og einokunar Mílu á þessum mörkuðum, enda væri ekki annað fyrirsjáanlegt en að Míla myndi á gildistíma fyrirhugaðrar markaðsgreiningarinnar ná að ljósleiðaravæða flutningsnet sitt að fullu. Þá yrði sú staða uppi að engar kvaðir um kostnaðargreind verð giltu á ljósleiðaraneti stærsta og öflugasta fyrirtækisins á mörkuðum m3a og m3b til að jafna stöðu aðila á markaði. Slík yfirburðastaða myndi draga úr samkeppni. Boðuð ákvörðun um að falla frá og mögulega veikja kvaðir, sem tekin væri án þess að framangreind markaðsgerð væri höfð í huga, væri að mati GR mjög varhugaverð.

Að mati GR væri full ástæða fyrir PFS að rannsaka þennan þátt enn frekar og hverfa frá áformum um að falla frá áformum um að leggja kvaðir um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu.

Í þessu sambandi benti GR einnig á að samkvæmt 2. mgr. 17. gr. fjarskiptalaga skyldi markaðsgreining vera grundvöllur ákvörðunar um hvort PFS skyldi leggja á, viðhalda, breyta eða fella niður kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. laganna. Fyrirtæki væri talið hafa framangreindan markaðsstyrk ef það eitt sér eða með öðrum hefði þann efnahagslega styrkleika á ákveðnum markaði að geta hindrað virka samkeppni og það gæti að verulega leytir starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda.

Þá væri einnig mikilvægt að benda á ákvæði 2. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga, þar sem fram kæmi að þegar fyrirtæki eitt sér eða með öðrum hefði umtalsverðan markaðsstyrk á tilteknum markaði gæti það einnig talist hafa umtalsverðan markaðsstyrk á tengdum markaði ef tengsl milli markaðanna væru slík að fyrirtæki gæti beitt markaðsstyrk sínum á öðrum markaðinum til að auka markaðsstyrk sinn á hinum. Framangreind efnisákvæði 2. mgr. 18. gr. gæfi PFS fullt tilefni til þess að leggja miklu mun meiri áherslu á lóðréttu samþættingu Símans og Mílu. Meta yrði nauðsyn þess að leggja kvaðir á Mílu með hliðsjón af þeim jaðaráhrifum sem sérstaklega væri

fjallað um í fyrrnefndu ákvæði. Að mati GR skorti þessa umfjöllun hjá PFS. Að auki kallaði efnisákvæðið að mati GR á frekari greiningu á því hvort lóðrétt samþætting ætti í reynd ekki að leiða til frekari kvaða í ljósi þeirrar markaðsgerðar sem við blasti. Í þessu ljósi væru fullyrðingar í skýrslu AM, um að PFS hefði lagt til grundvallar frummati sínu, um að leggja kvaðir á Mílu, meintar ásakanir GR um undirverðlagningu Mílu, ekki í neinu samræmi þau hlutlægu viðmið sem væri að finna í V. og VII. kafla fjarskiptalaga.

Afstaða PFS

PFS hefur uppi áform um að hverfa frá því að leggja kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðara Mílu, eins og þau komu fram í frumdrögum PFS. PFS vísar til umfjöllunar hér fyrr í þessum kafla, sem og í uppfærðri greiningu (viðauki A), varðandi röksemdir fyrir því. PFS hyggst þess í stað leggja á Símasamstæðuna kvöð um að hún standist ERT próf. Því er ekki rétt hjá GR að engin verðkvöð muni gilda á ljósleiðaranet Mílu, en umrædd ERT kvöð er eins og að framan greinir sambland af jafnræðiskvöð og kvöð um eftirlit með gjaldskrá, enda er PFS með henni að fylgjast grannt með verðlagningu innan samstæðunnar og getur krafist breytinga á heildsöluverðum Mílu og/eða smásöluverðum Símans, falli samstæðan á prófinu.

Þar sem nú gilda engar kvaðir á samstæðunni varðandi verð á ljósleiðaratengingum, er því um verulegar auknar kvaðir að ræða. Miðað við greind samkeppnisvandamál á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði telur PFS að umrædd ERT kvöð geti verið fullnægjandi til að auka samkeppni á umræddum fjarskiptamörkuðum. Leiði þróunin í ljós að svo verði ekki, eða falli samstæðan á umræddu ERT prófi og verði ekki við tilmælum PFS um úrbætur, kemur til greina að leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreinda gjaldskrá fyrir ljósleiðara. Auk ofangreindra ástæðna fyrir boðaðri breytingu PFS, telur PFS það ekki í samræmi við meðalhóf að kveða á um kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu, nema að þróun samkeppni verði til verri vegar. PFS minnir á að félög á borð við GR og Tengir hafa náð viðamikilli útbreiðslu ljósleiðaraneta og ásættanlegri rekstrarniðurstöðu þrátt fyrir verðkvaðaleyfi á ljósleiðaranet Mílu fram að þessu.

PFS er ekki sammála GR um að það að bæta við kvöð um ERT á Símasamstæðuna muni leiða til enn frekari yfirburðastöðu og einokunar Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum. PFS bendir á að markaðshlutdeild Mílu hefur minnkað umtalsvert á umræddum mörkuðum á síðustu árum, eða úr 83% á árinu 2014 í 57% í árslok 2020 á markaði 3a, og úr 65% í 57% á markaði 3b á sama tímabili. Þó er ljóst að staða Mílu er ennþá sterk á þessum mörkuðum, en ekki nálægt því að vera einokunarstaða eins og GR ýjar að. GR var í árslok 2020 komin með 36% markaðshlutdeild á markaði 3a og 40% á markaði 3b, og hefur hlutdeild þess félags vaxið hægt og bitandi í áráðir. Þá er PFS ekki sammála þeirri staðhæfingu GR að Míla muni ljúka við ljósleiðaraútbreiðslu sína á næstu þremur árum, enda ljóst að Míla á eftir að ljósleiðaravæða kostnaðarsömustu svæðin, bæði á höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðinni. Það er þó mat PFS að verulega muni draga saman með ljósleiðaranetum Mílu annars vegar og samanlagðrar ljósleiðaraútbreiðslu keppinauta félagsins hins vegar í lok líftíma greiningarinnar.

Þá hafnar PFS því að hafa ekki tekið formgerð markaðarins með í reikninginn við ákvörðun um að falla frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu og mæla þess í stað fyrir um ERT kvöð á Símasamstæðuna. Í greiningunni er að finna ítarlega umfjöllun um formgerð markaðarins, sem og um greind samkeppnisvandamál, bæði möguleg og raunveruleg. PFS telur því að málið sé rannsakað með fullnægjandi hætti, enda um mjög viðamikla greiningu að ræða.

GR taldi að í ljósi 2. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga hefði PFS þurft að leggja mun meiri áherslu á formgerð markaðarins, sér í lagi hina lóðréttu samþættingu Símasamstæðunnar. PFS er

ósammála því að skort hafi á umfjöllun eða rannsókn á þessum þætti. Má m.a. geta þess að í köflum 10.2 og 11.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) er að finna ítarlega lýsingu á fjölmörgum samkeppnisvandamálum, bæði mögulegum og raunverulegum, sem tengjast hinni lóðréttu samþættingu samstæðunnar. Ennfremur má vísa til kafla 8.4.9 og 9.4.9 í sama skjali, sem fjallað um lóðréttu samþættingu samstæðunnar undir umfjöllun um greiningu á umtalsverðum markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Þá benti GR á að umrætt ákvæði 2. mgr. 18. gr. fjarskiptalaga kallaði á frekari greiningu á því hvort lóðrétt samþætting Símasamstæðunnar ætti ekki í reynd að leiða til frekari kvaða á samstæðuna. PFS minnir á að álagning umræddrar ERT kvaðar felur í sér auknar kvaðir á samstæðuna og aðhald varðandi verðlagningu innan hennar, sem ekki hefur verið til staðar fram að þessu.

GR benti á að í 1. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga segði að þegar fjarskiptafyrirtæki væri talið hafa umtalsverðan markaðsstyrk væri PFS heimilt að leggja á það kvaðir um gagnsæi, jafnræði, bókhaldslegan aðskilnað, opinn aðgang að sérstakri netaðstöðu, eftirlit með gjaldskrá og kostnaðarbókhald, eins og með þyrfti í þeim tilgangi að efla virka samkeppni. Lagaskilyrði, sem lægju til grundvallar því að leggja kvaðir á fjarskiptafyrirtæki, byggðu því á allt öðrum grundvelli en AM gæfi í skyn að hefðu ráðið ferðinni hjá PFS.

Auk þess féllu mál og rannsókn mála er vörðuðu skaðlega undirverðlagningu á samkeppnismarkaði undir valdsvið SE, en ekki undir verksvið PFS. Megináhersla fjarskiptalaga lægi fyrst og fremst í því að meta áhrif markaðsstyrks fyrirtækis sem kæmu í ljós við könnun og greiningu markaða, sbr. 16. gr. fjarskiptalaga, og að hvort að sá styrkleiki fyrirtækis gæti hindrað virka samkeppni. Í þessu ljósi væru fullyrðingar og málflutningur AM ekki í samræmi við íslenska fjarskiptalöggjöf. Kvaðirnar væru lagðar á vegna þess að sú aðstaða gæti skapast að fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk gæti hindrað samkeppni. Væri þetta í samræmi við hlutverk PFS að stuðlaði að, *ex ante*, virkum fjarskiptamarkaði með því t.d. að tryggja markaðsgerð og aðstæður sem drifi virka samkeppni áfram.

Afstaða PFS

Það er rétt hjá GR að 1. mgr. 27. gr. fjarskiptalaga veiti PFS *heimild* til að leggja framangreindar kvaðir á félag um umtalsverðan markaðsstyrk.

Það er einnig skilningur PFS að mál er varða skaðlega undirverðlagningu falli almennt séð undir verksvið SE, enda veitir 1. mgr. 32. gr. fjarskiptalaga PFS ekki heimild til að leggja kostnaðargreiningarkvöð á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk ef um undirverðlagningu er að ræða, heldur fyrst og fremst þegar um of háa verðlagningu er að ræða.

GR væri ekki sammála þeim rökum Símasamstæðunnar að töluvert langt væri í land með að ná útbreiðslumarkmiðum ljósleiðaraheimtauga. Míla tilgreindi að fyrirtækið ætti eftir að leggja ljósleiðara til 2/3 hluta staðfanga á landinu. GR drægi þessa tölu í efa og benti á fjölda viðskiptavina og birtar upplýsingar í ársskýrslum Mílu. PFS teldi að í því ljósi væri rétt að forðast kvaðir sem stefnt gætu markmiðum um ljósleiðaravæðingu landsins í tvísýnu.

Þá benti GR á að nýlegur samningur Símans og GR fæli í reynd í sér [...]

Þannig teldi GR þær áætlanir PFS, um að falla frá verðkvöðum á ljósleiðara Mílu, kæmi ekki í veg fyrir þau alvarlegu samkeppnisvandamál sem nú þegar væru til staðar á þessum mörkuðum, heldur myndu þær magna frekar upp þau vandamál sem sköpuðust af því að Síminn og Míla

væru lóðrétt samþætt á þeim mörkuðum sem hér sköruðust og starfaði þar sem ein efnahagsleg eining. Í þessu samhengi yrði að hafa í huga að samkvæmt núgildandi markaðsgreiningu, sbr. ákvörðun PFS nr. 21/2014, væru engar kvaðir á ljósleiðara Mílu. Á þeim tíma hefði sú ákvörðun að undanskilja ljósleiðara Mílu undan verðkvöðum verið rökstudd með því að uppbygging Mílu á ljósleiðaraneti hefði þá verið mjög skammt á veg komin. Í ársskýrslu Mílu fyrir árið 2015 hefði verið tiltekið að Míla gæti boðið um 10.000 heimilum GPON tengingar sínar og þess mætti einnig geta að þar hefði félagið einnig upplýst að það hygðist ljúka við tengingu ljósleiðara til 30.000 heimila á höfuðborgarsvæðinu fyrir árslok 2016. Nú lægi hins vegar fyrir að ljósleiðaranet Mílu myndi á líftíma greiningarinnar að öllum líkindum verða stærsta ljósleiðaranet landsins. Skyti þá mjög skökku við að PFS ætlaði að falla frá því að leggja verðkvöð á slíkt ljósleiðaranet, sem til skemmri og lengri framtíðar yrði hryggjarstykkið í allri sölu og markaðsstarfsemi Símasamstæðunnar, bæði á heildsölumörkuðum og smásölumörkuðum fjarskiptapjónustu.

Þá yrði að hafa í huga að víðast hvar í Evrópu væri ljósleiðaravæðing miklu skemur á veg komin en á Íslandi og mætti telja að það væri meginskýring þess að skilyrðin væru þar vægari en ella. Að mati GR væru engin rök verið færð fyrir því að þær aðstæður ættu að vera fyrir hendi hér á landi.

Afstaða PFS

PFS telur að ljósleiðaraútbreiðsla annarra en Mílu verði um 77% í lok líftíma greiningar þessarar. Það er ekki rétt hjá Mílu að félagið eigi eftir að leggja ljósleiðara til um 2/3 staðfanga landsins. Í árslok 2020 náði útbreiðsla ljósleiðaranets Mílu til um [...] % heimila og fyrirtækja og hefur hún aukist síðan. Þá er það enn fremur mat PFS að ljósleiðaraútbreiðsla Mílu á líftíma greiningarinnar verði áfram kröftug, eins og verið hefur síðan á árinu 2016 og að í lok líftíma greiningarinnar muni draga verulega saman með ljósleiðaraútbreiðslu Mílu annars vegar og keppinauta félagsins hins vegar. Því er ljóst að nokkuð er ennþá í land varðandi það að ljúka ljósleiðaravæðingu landsins og að henni mun ekki ljúka á líftíma greiningar þessarar, nema þá að til myndi koma veruleg ríkisaðstoð.

PFS hefur í viðauka B, sem og í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), gert grein fyrir mati sínu á samningi Símans og GR um bitastraumaáðgang Símans að ljósleiðaraneti GR frá júlí 2020. Til stóð að Síminn myndi hefja þjónustu á neti GR á fyrrihluta árs 2021, en samkvæmt nýjustu upplýsingum PFS er ólíklegt að af því verði fyrr en á síðari árshluta þess árs. Samningurinn mun að mati PFS, og að öðru óbreyttu, leiða til nokkuð betri nýtingar á kerfi GR á kostnað nýtingar á kerfi Mílu, þó ekki þannig að markaðshlutdeild Mílu fari undir 50% í lok líftíma greiningarinnar á viðkomandi heildsölumörkuðum. Ýmis önnur þróun, sem ekki er óhugsandi getur komið í veg fyrir þá þróun. Hins vegar er ljóst að mati PFS að samningur þessi, að öðru óbreyttu, mun væntanlega leið til þess að markaðshlutdeild Símans á tengdum smásölumarkaði mun fara yfir 50% í lok líftíma greiningarinnar.

PFS hefur hér að framan rökstutt hvers vegna stofnunin ákvað að falla frá álagningu kostnaðargreiningarkvaðar á ljósleiðaranet Mílu og leggja þess í stað á kvöð um að Símasamstæðan stæðist ERT próf. Umfjöllun um það má líka finna í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Vísast til þess.

Það er rétt hjá GR að ein af ástæðum þess að PFS lagði ekki kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðaranet Mílu í síðustu greiningu á árinu 2014 hefði verið sú að þá hefði ljósleiðarauppbygging Mílu verið mjög skammt á veg komin. Nú er hún mun lengra á veg komin, en þó er ljóst að töluvert er í land ennþá hjá Mílu varðandi þá útbreiðslu. PFS leyfir sér

að efast um að sú staðhæfing GR sé rétt, að líklegt sé að Míla verði með stærsta ljósleiðaranet landsins í lok líftíma greiningar þeirrar sem hér er til umfjöllunar. M.a. til að draga ekki úr fjárfestingarhvata að því er frekari ljósleiðaravæðingu varðar, taldi PFS rétt að falla frá áformaðri kvöð um kostnaðargreinda gjaldskrá á ljósleiðaranet Mílu og kveða þess í stað á um framangreinda ERT kvöð.

Það er rétt hjá GR að ljósleiðaravæðing er langt á veg komin hér á landi miðað við mörg ríki í Evrópu. Það er hins vegar svo að hún hefur lengstum verið á vegum annarra aðila hér á landi en Mílu, þó svo að Míla hafi sótt verulega í sig veðrið í því sambandi frá árinu 2016. Það er þó mat PFS að í lok líftíma greiningarinnar muni samanlögð útbreiðsla keppinauta Mílu ennþá vera nokkuð meiri en ljósleiðaraútbreiðsla Mílu.

GR taldi að áform PFS um að leggja ekki kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum á markaði M3a og bitastraumi um ljósleiðaraheimtaugar á markaði M3b misráðna sem myndi hafa mjög neikvæði áhrif á þróun á framangreinda markaði og afleidda markaði á smásölustigi. Ekki yrði séð að tekið hefði verið með í reikninginn forsendur og atriði sem skipta myndu sköpum fyrir framtíðarþróun þessa markaða.

Tvö öflugustu fyrirtækin á þeim mörkuðum sem hér skipti miklu máli, þ.e. á viðkomandi heildsölumörkuðum og smásölumarkaði, væru lóðrétt samþætt. Í frumdrögum PFS væri gengið út frá því að markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a hefði lækkað úr 83% niður í 63%. PFS teldi að þó markaðshlutdeildin hefði lækkað töluvert þá væri hún enn það há að hún gæfi mjög sterka vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Fleira hefði rennt stoðum undir niðurstöðu um umtalsverðan markaðsstyrk Mílu, s.s. aðgangshindranir og skortur á samkeppni. Míla hefði ennþá yfir að ráða eina landsdekkandi aðgangshindrun og hefði verið í stórfelldum fjárfestingum í ljósleiðaranetum á undanförunum árum. Þá væri staða Símasamstæðunnar enn mjög sterk og Síminn byrjaður að auka aftur við hlutdeild sína á fráliggjandi smásölumörkuðum.

PFS hefði gengið út frá því að markaðshlutdeild Mílu á markaði 3b hefði lækkað úr 65% niður í 59%. PFS hefði talið að þó markaðshlutdeildin hefði lækkað töluvert, þá væri hún enn það há að hún gæfi mjög sterka vísbendingu um umtalsverðan markaðsstyrk. Fleira hefði rennt stoðum undir niðurstöðu um umtalsverðan markaðsstyrk Mílu, s.s. aðgangshindranir og skortur á samkeppni. Míla væri eina fyrirtækið sem starfrækti landsdekkandi bitastraumspjónustu. Staða Símasamstæðunnar væri enn mjög sterk og Síminn byrjaður að auka aftur við hlutdeild sína á fráliggjandi smásölumörkuðum.

Það væri þannig hafið yfir allan skynsamlegan vafa að félögin innan Símasamstæðunnar væru í algerri yfirburðastöðu samkeppnislega séð, bæði hvað varðaði markaðshlutdeild og innviði, auk þess að starfa sem ein efnahagseining lóðrétt á nánast öllum þeim mörkuðum sem máli skiptu fyrir framþróun á virkum fjarskiptamörkuðum.

Fyrirhuguð tilslökun myndi að mati GR leiða það af sér að möguleikar Símasamstæðunnar til að flytja kostnað lóðrétt milli samstæðu félaga sem starfaði sem ein efnahagsleg eining yrði auðveldari og gæti hún þannig styrkt stöðu sína á mörkuðum með aðgerðum sem erfitt yrði að bregðast við tímalega og með áhrifaríkum hætti. GR benti á að Símasamstæðan hefði beitt markaðsstyrk sínum á aðlægum mörkuðum. T.d. sýndi ákvörðun PFS nr. 10/2018 þessa framgöngu. Þá hefði Síminn notað tilboðspakka og vöndla í þessu samhengi og þannig beint viðskiptum að tengdu fyrirtæki Mílu með tilboðum.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri svara sinna hér að framan um rökstuðning fyrir því að PFS áformar að falla frá því að leggja kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu, eins og PFS áformaði í frumdrögum sínum, og kveða þess í stað á um ERT kvöð á Símasamstæðuna. Engu að síður mun þetta fela í sér auknar kvaðir á samstæðuna frá því sem nú gildir. Eins og áður segir er það mat PFS að umrædd ERT kvöð sé líkleg til að auka samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og tengdum smásölumarkaði, enda felur hún í sér aðhald á verðlagningu innan samstæðunnar, en veitir henni þó nokkurt svigrúm til verðlagningar, sem ætti ekki að leggja stein í götu frekari ljósleiðaraútbreiðslu Mílu.

GR segir að fyrirhuguð „tilslökun“ myndi að mati félagsins leiða það af sér að möguleikar Símasamstæðunnar til að flytja kostnað lóðrétt innan samstæðunnar yrði auðveldari og gæti hún þannig styrkt stöðu sína á umræddum heildsölu- og smásölumörkuðum með aðgerðum sem erfitt yrði að bregðast við tímanlega og með áhrifaríkum hætti.

PFS ítrekar að stofnunin er að herða á kvöðum gagnvart Símasamstæðunni miðað við það sem nú gildir. Slíkt ætti að gera samstæðunni mun erfðara fyrir að beita víxlنيðurgreiðslum eða annars konar skaðlegri undir- eða yfirverðlagningu. Með umræddri ERT kvöð mun sú kvöð einnig gilda gagnvart smásöluverðlagningu Símans, sem ekki væri raunin með kostnaðargreiningarkvöð á ljósleiðara Mílu. Þegar PFS hefur útfært ERT kvöðina með sérstakri ákvörðun í lok ársins 2021, ætti ekkert að vera að vanbúnaði að PFS myndi hefja framkvæmd reglulegra ERT prófa. Viða í Evrópu gilda slík próf gagnvart vinsælum vöndlum hins markaðsráðandi fyrirtækis á smásölustiginu, þ.e. gagnvart svokölluðum „flagship products“.

GR benti á að ef PFS hyrfi frá fyrirhuguðum gjaldskrárvöðum eða hefði ekki yfir að ráða a.m.k. jafnöflugum og skjótvirkum úrræðum til að bregðast við aðgerðum Mílu og Símans, gæti það á endanum leitt til minni samkeppni og þannig gengið gegn meginmarkmiðum nýs lagaramma fjarskiptalaga sem væri að auka samkeppni á heildsölumörkuðum fjarskipta. Jöfnun á samkeppnisaðstæðum á heildsölumarkaði væri alger forsenda fyrir aukinni samkeppni á tengdum smásölumarkaði.

Afstaða PFS

PFS er sammála GR um að aðkallandi sé að efla samkeppni á fjarskiptamörkuðum hér á landi og telur að hin nýja ERT kvöð sé mikilvæg í því sambandi. Ennfremur að mikilvægt sé að prófið verði útfært og framkvæmt þannig að stofnunin geti brugðist við mögulegri skaðlegri verðlagningu Símasamstæðunnar með skjótvirkum hætti, en slíkt er ætlun PFS með umræddri ERT kvöð.

Nova sagði að erfitt væri að taka afstöðu til þess hvort umræddar breytingar, þ.e. að beita hermiprófi í stað verðkvaða yrðu til þess að samkeppni myndi þróast til betri vegar. Til þess að slík afstaða gæti verið skýr þyrfti að liggja fyrir nánari útfærsla á því hvernig hönnun þess hermiprófs yrði háttad, sem og hvernig aðgerðum yrði háttad, þ.e. eftirliti, viðurlögum og öðru slíku þegar slíku verklagi hefði verið komið á.

Að mati Nova væri hætt við því að heildsöluverð Mílu myndi hækka til muna og samkeppnisaðilar í smásölu hefðu því enn minna svigrúm í sinni framlegð, en það væri staða sem Símasamstæðan hefði leitast við að hafa og PFS leitaðist við að breikka. Um það myndi slagurinn standa.

Nova teldi að PFS gæfi sér að kostnaðargreind verð á kopar, sem væru mun lægri, myndu draga verð á ljósleiðara niður, svo það væri áfram samkeppnishæft. PFS vísaði í því samhengi til greiningar á staðgöngu, sem sýndi að viðskiptavinir vildu internet sem virkaði og að þeim væri alveg sama hvort það kallaðist kopar eða ljósleiðari, aðeins að það væri á góðu verði. Að mati Nova væri óvíst hvort til þess myndi koma, þ.e. að heimtaugagjald myndi almennt lækka. Nova teldi að lítill vilji væri af hálfu Símasamstæðunnar til að lækka verð á aðgangsgjaldi, en það sæist vel á því að aðgangsgjald sem Síminn byði í smásölu væri að mestu það sama óháð hraða. Að mati Nova væri það enn ein staðfesting þess að staðganga væri á milli internettenginga, hvort sem þær nýttu kopartengingar eða ljósleiðaratengingar.

Nova væri ekki mótfallið því að farnar yrðu aðrar leiðir en kostnaðargreining til þess að skapa sanngjarnar leikreglur á fjarskiptamarkaði til þess að efla samkeppni, enda hefði að mati Nova ekki tekist vel til með að efla samkeppni á Íslandi þrátt fyrir þær kvaðir sem Míla væri undir í dag. Að mati Nova væru mjög sterkar vísbendingar um umtalsverðan markaðsstyrk Mílu þó svo að markaðshlutdeild þess félags hefði lækkað lítillega. Að öðru leyti væri Nova alls ekki hlynnt minnkandi kvöðum á Símasamstæðuna, sem ítrekað hefði sýnt með markaðsaðgerðum sínum að ýmis brögð væru notuð til þess að ná fram yfirburðum á nær öllum sviðum fjarskiptamarkaðar.

Eins og áður segði, væri óljóst hver endanleg niðurstaða yrði, þ.e. með hvaða hætti hermipróf yrði útfært, en að mati Nova væri nauðsynlegt að við útreikninga á smásöluverði Símans yrðu allar niðurgreiðslur eins og þær sæjust á markaði í dag teknar með í útreikninga, en þær væru m.a. í formi inngöngutilboða, frímánaða, umfram gagnamagns og annars. Nauðsynlegt væri að slíkir viðskiptahættir væru hafðir í huga við mat á smásöluverðum. Einnig væri mjög mikilvægt að geta lagt mat á hlut nettenginga í þeim pökkum sem í boði væru, en Heimilispakki Símans hefði margsinnis verið nefndur í því samhengi.

Nova myndi taka þátt í því samstarfi sem nauðsynlegt yrði til þess að umræddar breytingar á leikreglum gætu gengið hratt fyrir sig.

Afstaða PFS

Nova segist ekki vera mótfallið því að farnar yrðu aðrar leiðir en kvöð um kostnaðargreind verð til að skapa sanngjarnar leikreglur á fjarskiptamarkaði til að efla samkeppni, enda hefði að mati Nova ekki tekist vel til með að efla samkeppni hér á landi þrátt fyrir þær kvaðir sem Míla væri undir í dag. Hins vegar væri Nova ekki hlynnt minnkandi kvöðum á Símasamstæðuna að öðru leyti. Nova myndi taka þátt í því samstarfi sem nauðsynlegt væri til þess að umræddar breytingar á leikreglum með tilkomu ERT prófs gætu gengið hratt fyrir sig.

PFS telur að ofangreind athugasemd Nova feli ekki í sér að félagi sé mótfallið því að PFS kveði á um umrædda ERT á Símasamstæðuna í stað kostnaðargreindra verða á ljósleiðara Mílu.

PFS bendir á að í kjölfar þeirrar markaðsgreiningar sem hér er til umfjöllunar mun PFS þegar í stað hefja vinnu við nánari útfærslu á ERT prófinu, þar sem hagsmunaaðilum innanlands verður veitt færi á að tjá sig um ákvörðunardrögin, sem og ESA og öðrum fjarskiptaeftirlitsstofnunum á EES-svæðinu. Þar mun koma fram með nákvæmum hætti hvernig aðgerðum yrði háttað, eftirliti og mögulegum viðurlögum.

Nova hefur áhyggjur af því að hætt væri við því að heildsöluverð Mílu myndu hækka til muna og samkeppnisaðilar í smásölu hefðu því enn minna svigrúm í sinni framlegð. PFS bendir á að slík ERT próf eru almennt þannig útfærð að viðkomandi fjarskiptaeftirlitsstofnun geti haft

afskipti af heildsöluverðum eða smásöluverðum, eða þeim báðum, til að tryggja að sú staða komi ekki upp sem Nova lýsir.

Nova telur að PFS gefi sér að kostnaðargreint verð á kopar, sem væri mun lægra hjá Mílu en verð fyrir ljósleiðaratengingar, myndi draga verð á ljósleiðara niður, svo það verði áfram samkeppnishæft. Að mati Nova væri óvíst hvort til þess myndi koma, þ.e. að heimtaugagjöld myndu almennt lækka. Nova teldi að lítill vilji væri af hálfu Símasamstæðunnar til að lækka verð á aðgangsgjaldi, en það sæist vel á því að aðgangsgjald (línugjald) það sem Síminn byði í smásölu væri að mestu það sama óháð hraða.

Það er athyglisvert að þjónustuveitendur á borð við Nova og Vodafone kvarta yfir því að heildsöluverð Mílu sé of há, á sama tíma að keppinautar Mílu í fjarskiptainnvíðum, eins og GR og Tengir, kvarta yfir því að þau séu of lág. PFS gefur sér ekki að kostnaðargreind verð á kopar muni leiða til lækkunar á verði ljósleiðara Mílu. PFS telur þó að „kopar-akkeri“ sé til staðar sem leiði til þess að visst aðhald skapist varðandi verðlagningu á ljósleiðara Mílu. PFS bendir enn fremur á að kostnaðargreind verð Mílu hafa ekki breyst í um 2 ár, en Míla lagði fram nýlega nýja kostnaðargreiningu. Ekki er ólíklegt að sú greining muni leiða til hækkunar á koparverðum og þannig muni draga saman með heildsöluverðum fyrir kopar- og ljósleiðaratengingar.

Þá taldi Nova nauðsynlegt að við nánari útfærslu ERT prófsins yrðu allar niðurgreiðslur Símans, eins og þær tíðkuðust á smásölumarkaði í dag (t.d. inngöngutilboð, frímánuðir, gagnamagn o.fl.) teknar með í útreikninga við mat á smásöluverðum, sem og vöndlar eins og Heimilispakkinn.

PFS ítrekar að atriði á borð við þau sem Nova nefndir hér verða teknar til skoðunar af hálfu PFS í kjölfar markaðsgreiningar þessarar. Drög að þeirri ákvörðun verða svo birt til innanlandssamráðs, þannig að hagsmunaaðilar fá færi á að tjá sig um útfærsluna áður en endanleg ákvörðun mun líta dagsins ljós.

Nova vísaði til málsgreinar 79 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að PFS hygðist ekki leggja kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð fyrir aðgang að ljósleiðaraheimtaugum á markaði 3a og bitastraumi um ljósleiðaraheimtaugar á markaði 3b.

Fram kom hjá Nova að í ljósi þess mikla vaxtar sem væri hjá Símanum, hefði Nova áhyggjur af því að slakað væri á kvöðum, enda teldi fyrirtækið að staðgangi væri á milli þeirra undirliggjandi neta sem væru í boði, þ.e. kopars og ljósleiðara. Það að leggja ekki kvöð á ljósleiðaranet Mílu gæti gert uppgang Símans í smásölu enn ákjósanlegri.

Afstaða PFS

PFS á erfitt með að átta sig á ofangreindri athugasemd Nova, sem er ekki í samræmi við næstu athugasemd Nova hér að ofan. Nova hefur áhyggjur af frekari uppgangi smásöluþjónustu Símans, ef ekki verða lagðar kvaðir á ljósleiðaranet Mílu. PFS minnir á að stofnunin leggur ýmsar kvaðir á ljósleiðaranet Mílu, sem verður viðhaldið. Nú bætist umrædd ERT kvöð við gagnvart Mílu, sem og gagnvart Símanum sem hefur verið án kvaða af hálfu PFS í áraraðir. Að mati PFS er umrædd ERT kvöð líkleg til að hafa áhrif á verðhegðun innan Símasamstæðunnar, þ.m.t. hjá Símanum.

Nova vísaði til málsgreina 84-93 í auka samráðsskjalinu, þar sem fjallað væri um fyrirhugaðar kvaðir á Símasamstæðuna að því er útfærslu ERT varðaði. Að mati Nova þyrfti að treysta á að

ferlið við umrætt hermipróf yrði skilvirkt af hálfu allra aðila, þ.e. að Míla og Síminn stæðu við sitt og að PFS beitti hröðum vinnubrögðum við greiningar, eftirlit og virk viðbrögð/úrræði þegar þyrfti.

Í ljósri reynslu við úrlausn mjög hægfara samkeppnismála, hefði Nova efasemdir um að hér væri nægilega að gert til að kvaðir virkuðu sem skildi. Síminn hefði ítrekað gerst brotlegur við samkeppnislög og virtist í þeim efnum lítið virt sáttir og annað slíkt sem giltu á markaði.

Mjög óljóst væri hvaða úrræði PFS hefði og gæti beitt þegar Símasamstæðan yrði uppvís af því að verð hennar stæðust ekki umrætt próf. Gera mætti ráð fyrir því að þá hæfist mikið málþóf af hálfu samstæðunnar, sem myndi tefja aðgerðir, en drægi í leiðinni máttinn úr öðrum samkeppnisaðilum á markaðinum.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að vel þurfi að takast til við útfærslu ERT prófsins og að úrræði sem PFS hefur ef Símasamstæðan fellur á prófinu verði árangursrík og skjótvirk. PFS minnir á að strax í kjölfar markaðsgreiningar þessarar mun PFS hefjast handa við útfærslu prófsins og munu markaðsaðilar og aðrir hagsmunaaðilar fá tækifæri til að tjá sig um útfærsluna áður en endanleg ákvörðun mun lita dagsins ljós.

GR sagði að í ljósi þess að hvorki Míla né Síminn gerðu greinarmun á ljósleiðara og kopar í verðlagningu, sölu eða markaðssetningu, skyti það skökku við að PFS hygðist nú ekki leggja kvaðir á ljósleiðara Mílu. Það væri sérstaklega varhugavert í því ljósi að Míla myndi á gildistíma markaðsgreiningarinnar ná að stækka ljósleiðarakerfi sitt og að öllum líkindum taka allar koparlagnir úr umferð. Þannig gæti staðan orðið eftir 3-4 ár að Míla, sem þá yrði enn með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum, en án kvaða. Við þessar aðstæður yrði að horfa til lóðréttar samþættingar Símastæðunnar. Engin leið yrði fyrir markaðsaðila að bregðast tímanlega við aðgerðum sem þá yrðu mögulegar fyrir samstæðuna. Það hefði sýnt sig að þó svo SE hefði sektað Símann vegna brota á fyrirkomulagi á sölu Enska boltans hefði það haft lítil sem engin áhrif á heildsölu og smásölumarkaði fjarskipta. Það hefði því aldrei verið mikilvægara en nú að renna stoðum undir virkan samkeppnismarkað með því að halda sig við kvaðir á Mílu leggja kvaðir á ljósleiðara Mílu líkt og boðað hefði verið í upphaflegum drögum PFS þann 30. apríl 2020.

Afstaða PFS

Það er ekki rétt hjá GR að engar kvaðir munu gilda á ljósleiðara Mílu. Ýmsar kvaðir hafa gilt á ljósleiðara Mílu á viðkomandi heildsölumörkuðum frá síðustu greining á árinu 2014, eins og aðgangskvöð, jafnræðiskvöð, gagnsæiskvöð og kvöð um bókhaldslegan aðskilnað. Munu þær gilda áfram, ásamt umræddri ERT kvöð sem er nýlunda og mun að mati PFS veita Símasamstæðunni verulegt aðhald varðandi verðlagningu og aðra hegðun á umræddum heildsölu- og smásölumörkuðum. Þá er ekki rétt hjá GR að Míla muni fasa út allar kopartengingar sínar á líftíma greiningarinnar, þar sem Míla tilkynnti á árinu 2020 að það tæki 10 ár. Þá er ekki rétt hjá GR að Míla geri ekki greinarmun á verðlagningu kopars og ljósleiðara, en það er rétt að Síminn gerir það ekki.

Hringiðan, Snerpa og Tölvun skiluðu inn sameiginlegri athugasemd. Vísuðu félögin til málsgreinar 84 í auka samráðsskjalinu og fyrirkomulags Mílu við sölu á bitastraumsþjónustu.

Míla seldi tvenns konar bitastraum, þ.e. aðgangssleið 1 (A1) og aðgangssleið 3 (A3). Þegar notast væri við A1 þá hefði verið kostnaðargreint af PFS og hver seld heimtaug verðlögð þannig að gjald fyrir aðgangssleiðaskiptir væri innifalið í verði tengiskila. Þegar notast væri við A3, væri byggt á sömu kostnaðargreiningu og A1, auk þess sem bætt væri við flutningi frá viðkomandi aðgangssleiðaraskipti að BRAS/LNS, þar sem sambandið væri afhent fjarskiptafélagi á A3 tengiskilum.

Miðað við að hver heimtaug gæti verið allt að 1 Gb/s, teldu „félögin“ óeðlilegt að Míla verðlegði A3 tengiskil á tiltölulega háu verði miðað við einstaka bitastrauma. Þannig væru nú í boði tengiskil sem væru ýmist 1 Gb/s eða 10 Gb/s. 1 Gb/s A3 tengiskil væru barn síns tíma síðan einstakir bitastraumar yrðu 50 Mb/s á VDSL og dygðu ágætlega fyrir það og dygðu ef eingöngu væri verið að endurselja VDSL á bitastraumi. Ætti að veita bitastraumsþjónustu fyrir allt að 1 Gb/s heimtaugar þyrfti helst að notast við að lágmarki tvö 10 Gb/s tengiskil, jafnvel nokkur slík saman til að tryggja burðargetu á einstökum bitastraumum.

Þrátt fyrir að afköst einstakra heimtauga hefðu verið aukin allt að 20-falt án teljandi verðbreytinga hefði verið fyrir A3 tengiskil staðið í stað. Til að tryggja þá samkeppni sem vísað væri til í umræddri málsgrein 84, þyrfti að koma til auðið jafnræði milli fjarskiptafélaga sem keyptu annars vegar aðgang á A1 og hins vegar á A3 tengiskilum. Að mati félaganna væri verðþrýstingur vegna þessa mismunar slíkur að fjarskiptafélög sem notuðu A3 ættu afar erfitt með að keppa við fjarskiptafélög sem notuðu A1 vegna mikils kostnaðar af A3 tengiskilum.

Fram kæmi í gjaldskrá Mílu fyrir A1 að verð fyrir tengiskilin væru innifalin í einstökum bitastraumstengingum, þannig að ekki væri innheimt sérstaklega fyrir tengiskilin. Þó væri áskilið að ef tengiskilin væru nýtt í öðrum tilgangi en fyrir A1, þá kostuðu þau 7.000 kr. á mánuði.

Verð fyrir tengiskil á A3 væru tvenns konar. Annars vegar fyrir uppsetningu í BRAS/LNS kerfi sem væri stofngjald. Hins vegar mánaðargjald fyrir tengiskilin sjálf, sem væri 9.986 kr. fyrir 1 Gb/s port og 59.921 kr. fyrir 10 Gb/s port.

Bent væri á að í núverandi kostnaðargreindri gjaldskrá Mílu vegna bitastraums vegna tengiskila fyrirtækjatenginga væri verð vegna 1 Gb/s tengiskila 7.000 kr. og vegna 10 Gb/s tengiskila 35.000 kr., sbr. 42 í ákvörðun PFS nr. 6/2017. Á bls. 45 í framangreindri ákvörðun kæmi fram að Míla leigði aðgang að MPLS neti Símans undir umferð á A3. Tengiskil fyrir A3 (og fyrirtækjatengingar) væru samkvæmt þessu tekin út af MPLS-neti Símans og vandséð væri hvers vegna verð fyrir tengiskilin væru mismunandi eftir því hvort þau væru fyrir fyrirtækjatengingar eða samtengingar fjarskiptafélaga fyrir A3. Ef eitthvað væri ætti verð að vera lægra í samtengingum fjarskiptafyrirtækja. Í kafla 2.8.2 í umræddri ákvörðun segði:

„PFS gerir ekki athugasemd við að verð Mílu fyrir samtengingar internetþjónustuaðila við xDSL og GPON kerfi Mílu vegna aðgangssleiðar 3 verði óbreytt. Verð þessi byggja á verðum Símans og ekki hefur orðið hækkun á þeim verðum frá því Míla hóf að veita þessa þjónustu í kjölfar ákvörðunar PFS nr. 41/2014 og því er ekki tilefni til að breyta þessari gjaldskrá að svo stöddu.“

Félögin teldu að engin málefnaleg rök hnigu til þess að verð fyrir A3 tengiskil væru mun dýrari en tengiskil vegna fyrirtækjatenginga. Ef vel ætti að vera þyrftu viðskiptavinir Mílu með A3 tengiskil að vera með að lágmarki tvö 10 Gb/s tengiskil eftir aðgreindum leiðum í tvo mismunandi „routera“ nema þeir væru eingöngu að selja xDSL tengingar. Þá gætu tvö 1 Gb/s tengiskil gengið.

Spurnir hefðu borist af því að Síminn væri að færa rekstur IP-MPLS kerfisins til Mílu um áramótin 2020/2021. Væri það rétt væri ekki lengur um ytri kostnað að ræða hjá Mílu vegna þessara tengiskila.

Míla hefði aukið verulega bandbreidd heimtauga í aðgangsnétinu með framboði á GPON þjónustu yfir ljósleiðaraheimtaugar og xDSL þjónusta væri nú víkjandi fyrir ljósleiðaratengingum. Þessi mikla aukning á bandbreidd hefði að mjög óverulegu leyti endurspeglast í breytingu á verði bitastraumstenginga, en bandbreidd tengiskila hefði ekki aukist sem því næmi, þ.e. með sömu verðuppbyggingu. Þannig hefði bandbreidd einstakra endanotenda verið aukin allt að 20-falt en engar breytingar verið gerðar hvað tengiskilin varðaði. Þessu þyrftu kaupendur á A3 að bregðast við með því að stækka tengiskil og þ.a.l. hækka kostnað til Símans og Mílu umtalsvert, sem skekkti samkeppnisstöðu þeirra verulega og yki verðþrýsting. „Félögin“ teldu þrjár leiðir í stöðunni:

- Míla stækkaði þá bandbreidd sem væri í boði fyrir tengiskil tífalt án þess að hækka verðið. Verð fyrir 10 Gb/s yrði þá 9.986 kr. og 100 Gb/s 59.921 kr.

- Að jafna verð milli fyrirtækjatenginga og A3 tengiskila. Verð fyrir 1 Gb/s yrði þá 7.000 kr. og verð fyrir 10 Gb/s yrði 35.000 kr. „Félögin“ teldu þetta of hátt verð með vísan til málgreinar 84.

- PFS mæti sjálfstætt með tilliti til málgreinar 84 og málgreina 86 og 87 hvaða bandbreiddir og verð vegna tengiskila skyldu vera í boði á A3. Að mati „félaganna“ þyrfti að gæta þess að ef um fleiri en fáa tugi tenginga væri að ræða, væri nauðsynlegt að gera ráð fyrir a.m.k. 10 Gb/s tengiskilum sem væru verðlögð þannig að ekki væri hætta á verulegum kostnaðarmun á heildsöluaðföngum og tryggja aðgang og verð eins og SE og EJAF undir eftirliti PFS bæru að gera.

Afstaða PFS

Tengiskil aðgangsleiðar 3 eru hluti viðmiðunartilboðs Mílu vegna bitastraumsaðgangs. PFS getur tekið undir athugasemdir um að 1 Gb/s tengiskil séu mögulega barns síns tíma og aukinnar afkastagetu sé þörf þegar notendur hafa aðgang að allt að 1 Gb/s bandbreidd hver. Hins vegar er að öllum líkindum afar fátítt að almennir notendur nýti slíka bandbreidd í miklu hlutfalli og þá aðeins í mjög skamman tíma. Minna má á að GPON tækni sú sem Míla notar samnýtir 2,4 Gb/s til allt að 128 notenda.. Það er því ekki þannig að hver notandi hafi óskertan aðgang að 1 Gb/s gegnum GPON þjónustu Mílu, enda hefur PFS komist að þeirri niðurstöðu að staðgangi sé enn á milli VDSL og ljósleiðaratenginga, m.a. sökum þess að notendur virðast upplifa takmarkaðan afkasta- og gæðamun milli netanna.

Verðlagningu tengiskila verður ekki breytt nema með endurskoðun áður nefnds viðmiðunartilboðs. Tilefni er til endurskoðunar þessa þáttar verðskrárinnar vegna yfirfærslu IP-MPLS kerfisins til Mílu í ársbyrjun 2021. Hvort það verði gert sem hluti heildarendurskoðunar viðmiðunartilboðs á bitastraumsþjónustu, eða sem hluti þess verkefnis sem Míla þarf að takast á hendur við að gera IP-MPLS kerfið að heildsöluvöru, verður ekki skorið úr um í greiningu þessari.

PFS hefur þegar kallað eftir upplýsingum um þær vörur sem Míla hyggst bjóða í heildsölu um IP-MPLS kerfið. Umfjöllunarefni þessarar athugasemdar er því þegar í farvegi og PFS mun fylgja því eftir. Drög að breytingum á viðmiðunartilboði munu fara í sérstakt samráð meðal hagsmunaaðila og mun því skapast tækifæri til athugasemda við það.

5 Skilgreining á Ljósínu Mílu

5.1 Umfjöllun um skilgreiningu á Ljósínu Mílu í auka samráðsskjalinu

Í kafla 3.2.3 í frumdrögum að markaðsgreiningu á mörkuðum 3a og 3b kom fram að PFS hefði gert grein fyrir frumniðurstöðum um skil milli staðlaðs breiðbandsaðgangs og hágæðaaðgangs á smásölustigi þar sem fram hefði komið í málsgrein 167 að PFS hefði ekki komið auga á að á Íslandi væru aðstæður, hvað varðaði muninn á stöðluðum internettengingum og hágæðatengingum, mikið frábrugðnar því sem þekktist annars staðar á EES svæðinu. Þar sem hvorki væri talin vera eftirspurnar- né framboðsstaðgangar á milli þessara þjónustutegunda, þá hefði PFS talið að sú skipting sem lögð væri til í tilmælum ESA um viðkomandi markaði ætti við hér á landi og þar með yrðu staðlaðar internettengingar annars vegar og hágæðatengingar hins vegar taldar tilheyra sitt hvorum þjónustumarkaðnum.

121. Í 4. kafla í frumdrögunum væri að finna umfjöllun um skilgreiningu viðkomandi heildsölumarkaða og í kafla 4.2.3. væri fjallað um ljósleiðaranet og þær vörur sem í boði væru í heildsölu á markaði hér á landi. Í kafla 4.2.8 væri farið nánar yfir frumniðurstöðu PFS um staðbundinn aðgang sem í boði væri á viðkomandi heildsölumörkuðum, þar sem í kafla 4.2.8.1 væri fjallað um vörur Mílu þar sem í málsgrein 240 kæmi fram að það væri frumniðurstaða PFS að eftir að Míla hefði ljósleiðaravætt heilu hverfin eða borgarhluta teldi PFS Ljósínu vera almenna vöru en ekki undantekningu og skyldi hún því teljast til heimtaugar á heildsölumarkaði 3a.

122. Í auka samráðsskjalinu kom fram að þegar litið væri til þeirra smásöluvara sem heildsöluvörur viðkomandi markaða 3a og 3b undirbyggðu mætti sjá að Ljósína Mílu félli ekki undir slíka heildsöluvöru og væri ekki í algengustu framboðskeðju þeirra stöðluðu vara sem greiningin næði til, þ.e.a.s. keðju þriggja vara þar sem fyrst væru vörur á markaði fasttengds staðaraðgangs, þ.e. heimtaugum, sem aftur væru nýttar sem grunnur undir vörur á markaði miðlægs staðaraðgangs, þ.e. bitastraum. Sá bitastraumur væri að lokum keyptur sem heildsöluvara af smásölufyrirtækjum sem störfuðu á markaði fjöldaframleiddra vara til að veita viðskiptavinum sínum internetþjónustu og aðra tengda þjónustu, þ.e. bæði heimilum og fyrirtækjum sem dygðu slíkar fjöldaframleiddar smásöluvörur. Ljósínuvara Mílu væri að öllu jöfnu ekki nýtt sem heildsöluvara í slíku fjöldaframleiddu framboði þjónustu.

123. Um Ljósínu Mílu gildi yfirleitt að þær væru ekki lagðar í þeim sömu fjárfestingarverkefnum og hin almennu heimtauganet sem lögð væru í heildstæðu neti í ljósleiðaravæðingu Mílu. Þær væru enn háðar sérpöntun og eftir aðstæðum einungis lagðar gegn hlutdeild í stofnkostnaði. Aðrar forsendur lægju því fyrir fjárfestingu Mílu í umræddum Ljósínum en almennri útbreiðslu ljósleiðara í aðgangsneti fyrirtækisins.

124. PFS hygðist því falla frá þeirri breytingu sem boðuð hefði verið í frumdrögunum, að Ljósína Mílu skyldi skilgreind sem hluti af hinu almenna heimtauganeti og þar með falla undir markað 3a. Í athugasemdum Mílu við framangreint frummat PFS, dags. 10. júlí sl., hefði Míla lýst sig sammála því að umræddar Ljósínur skyldu ekki falla undir markað 3a heldur markað 4. Ljósína Mílu hefði til þessa fallið undir markað 6 samkvæmt tölusetningu frá 2008, þ.e. lúkningarhluta leigulína. PFS áformaði því að Ljósína myndi falla undir markað 4 samkvæmt tölusetningu markaða frá 2016, þ.e. staðaraðgang af miklum gæðum, en vinna við þá markaðsgreiningu væri nú í gangi hjá PFS.

5.2 Athugasemdir hagsmunaaðila við skilgreiningu PFS á Ljóslínunum Mílu og afstaða PFS til þeirra

Nova óskaði eftir skýrara gagnsæi í verðlagningu og þá sérstaklega til fjarskiptafyrirtækja.

Afstaða PFS

PFS mun hafa þessa athugasemd Nova í huga við greiningu á framangreindum markaði 4 um staðaraðgang af miklum gæðum.

6 Viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda

6.1 Umfjöllun um viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda í auka samráðsskjalinu

6.1.1 Almenn

125. Fram kom í auka samráðsskjalinu að í köflum 6.7 og 7.7 í frumdrögum PFS að í markaðsgreiningum á mörkuðum 3a og 3b gæti að líta frumniðurstöðu stofnunarinnar varðandi landfræðilega skilgreiningu umræddra markaða. Í málsgreinum 543 og 745 hefði m.a. komið fram að ekki væri nauðsynlegt að samkeppnisaðstæður væru nákvæmlega þær sömu á hinum ýmsu svæðum. Nægilegt væri að þær væru svipaðar eða nægilega líkar og því væru það aðeins svæði þar sem samkeppnisaðstæður væru raunverulega ólíkar sem gætu ekki talist mynda sama landfræðilega markaðinn.

126. Í málsgreinum 544 og 746 hefði síðan komið fram að meta skyldi *raunverulegar* samkeppnisaðstæður sem endurspegluðust í markaðshegðun fjarskiptafyrirtækja, t.d. að því er varðaði verðlagningu þeirra og þjónustuframboð, og áhrifum þeirrar hegðunar á formgerð markaðarins, t.d. markaðshlutdeild og útbreiðslu neta. Því væri verkefnið að átta sig á því hvort innan tiltekins ríkis væri til staðar nægileg einsleitni milli svæða þannig að landið allt teldist einn markaður eða hvort samkeppnisaðstæður væru umtalsvert mismunandi milli svæða, þannig að aðgreina bæri landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum eftir svæðum.

127. Í málsgreinum 545 og 747 hefði svo komið fram að kanna skyldi einsleitni samkeppnisaðstæðna, m.a. með tilliti til útbreiðslu nýrra fjarskiptaneta, markaðshlutdeildar, verðlagningar, gæða þjónustu, þjónustuframboðs, markaðshegðunar, eiginleika þjónustu og eðli eftirspurnar.

128. Niðurstaða PFS hefði svo komið fram í málsgreinum 593 og 794 og verið á þá leið að ekki væri tilefni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi, þ.e. annars vegar milli þeirra 6 sveitarfélaga sem valin hefðu verið til frekari greiningar á markaði 3a og 7 sveitarfélaga á markaði 3b og hins vegar annarra sveitarfélaga landsins. Til þess væru samkeppnisaðstæður milli þessara svæða ekki nægilega ólíkar. Þótt einhver munur væri á formgerð markaðarins milli umræddra svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta og markaðshlutdeilda, skilaði sá munur sér ekki í hegðun Símasamstæðunnar né keppinauta hennar milli umræddra svæða og skilaði sér þannig ekki til neytenda í formi mismunandi verða, gæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisþrýstingur sá sem Míla stæði frammi fyrir væri þannig ekki nægilega misjafn milli þessara tveggja svæða á viðkomandi mörkuðum til að hann gæti talist verulegur.

129. Í köflum 10.6 og 11.5 í frumdrögunum, þar sem fjallað væri um kvaðir, hefði það þó verið niðurstaða PFS að engu að síður væru til staðar nægilega misjafnar samkeppnisaðstæður milli þessara tveggja svæða til að réttlæta beitingu mismunandi kvaða á Mílu á umræddum mörkuðum.

130. Í málsgreinum 1290 og 1637 hefði komið fram, að í köflum 5.1 og 6.1 í drögunum segði í fylgiskjali með tilmælum framkvæmdastjórnar ESB um viðkomandi markaði að í þeim tilvikum þar sem fjarskiptaeftirlitsstjórnvald gæti ekki greint nægilega ólíkar

samkeppnisaðstæður milli svæða, sem væru nægilega stöðugar yfir tíma, svo unnt væri að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði, væri unnt að leggja mismunandi kvaðir á markaðsráðandi aðila, sem starfaði um land allt, eftir svæðum. Með þessu væri þá verið að bregðast við tilvist mismunandi samkeppnisþrýstings sem hinn markaðsráðandi aðili stæði frammi fyrir eftir svæðum, t.d. mismunandi innviðasamkeppni eftir svæðum, en samkeppnisaðstæður væru þó ekki nægilega ólíkar til að réttlæta aðgreinda landfræðilega markaði.

131. Í málsgreinum 1291 og 1638 í frumdrögunum hefði svo komið fram að í sameiginlegri afstöðu BEREC um landfræðilega þætti markaðsgreininga frá 2014 hefði einnig verið fjallað um möguleikann á að beita mismunandi kvöðum á markaðsráðandi aðila eftir landssvæðum til að fást við mismunandi samkeppnisaðstæður milli svæða ef ekki þætti tilefni til að aðgreina tiltekinn þjónustumarkað í fleiri en einn landfræðilegan markað.

132. Í málsgreinum 1295 og 1642 í frumdrögunum hefði komið fram að miðað við niðurstöðu greiningar PFS á landfræðilegum mörkuðum í köflum 6 og 7 og þau mögulegu og raunverulegu samkeppnisvandamál sem PFS hefði greint á viðkomandi mörkuðum og grein væri gerð fyrir í köflum 10.2 og 11.2, teldi PFS ekki réttlætanlegt að stíga stór skref að þessu sinni við útfærslu mismunandi kvaða eftir þeim tveimur svæðum sem PFS hefði valið til frekari greiningar á viðkomandi mörkuðum. Miðað við þær vísbendingar sem grein hefði verið gerð fyrir í framangreindum köflum um samkeppnisvandamál, m.a. að því er varðaði meinta skaðlega verðstefnu Símasamstæðunnar, hefði PFS t.a.m. ekki talið unnt að kveða á um mismunandi kvaðir um eftirlit með gjaldskrá Mílu eftir landssvæðum.

133. Í málsgrein 1296 í frumdrögunum hefði PFS hins vegar talið unnt að aflétta þremur kvöðum er tengdust aðgangskvöð að þessu sinni á þeim 6 svæðum sem PFS hefði skilgreint sem svæði með meiri samkeppni á markaði 3a, þ.e. í Reykjavík, á Seltjarnarnesi, í Skútustaðahreppi, Svalbarðshreppi, Grýtubakkahreppi og Tjörneshreppi. Þær kvaðir sem um ræddi og myndu því ekki gilda gagnvart Mílu í þeim sveitarfélögum væru: 1) aðgangur að rörum og lagnaleiðum, 2) auglýsingaskýlda Mílu að því er jarðvegsframkvæmdir varðaði og 3) reglan um 5 ára frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa (e. migration). Í málsgrein 1643 hefði síðan komið fram að reglan um frest til að upplýsa um yfirfærslu netkerfa skyldi ekki gilda á Mílu á framangreindum 6 svæðum og í sveitarfélaginu Ölfusi að auki á markaði 3b.

6.1.2 Frummat PFS varðandi svæði þar sem vægari kvaðir skyldu gilda á mörkuðum 3a og 3b

134. Þá kom fram í auka samráðsskjalinu að í málsgreinum 548 og 750 í frumdrögunum kæmi fram að í leiðbeiningum ESA og BEREC hefði komið fram, að til að koma í veg fyrir gríðarlegan fjölda lítilla markaða, gæti verið gagnlegt að safna saman í sérstakar einingar þeim svæðum þar sem sambærilegar samkeppnisaðstæður ríktu, oft þannig að annað svæðið samanstæði af svæðum með meiri samkeppni og hitt af svæðum þar sem engin eða lítil samkeppni ríkti. Samkeppnisaðstæður milli umræddra svæða væru síðan greindar frekar m.t.t. þess hvort réttlætanlegt væri að beita landfræðilegum ráðstöfunum, þ.e. annað hvort að aðgreina landfræðilega markaði eða beita mismunandi kvöðum milli svæða.

135. Í málsgreinum 550 og 752 í frumdrögunum hefði svo komið fram að í sameiginlegri afstöðu BEREC til landfræðilegra greininga frá 2014, sem ennþá væru í fullu gildi, kæmi fram að við val á svæðum til greiningar þyrftu valin svæði að uppfylla tiltekin skilyrði, m.a. um að vera minni en landið allt og að þau útilokuðu hvert annað m.t.t. samkeppnisaðstæðna, mörk

svæða væru skýr og stöðug og að þau væru nægjanlega lítil þannig að samkeppnisaðstæður væru ólíklegar til að breytast verulega innan þeirra, en nægilega stór til að koma í veg fyrir óhóflega byrði á markaðsaðila og fjarskiptaeftirlitsstofnanir. Greina bæri kosti og galla þeirra aðferða sem til greina kæmi að beita við svæðisskiptingu. Velja bæri þá aðferð sem best félli að ofangreindum viðmiðum.

136. Í málsgreinum 556 og 758 í frumdrögunum hefði komið fram að finna þyrfti skynsamleg og nothæf viðmið fyrir vali á landssvæðum sem tekin yrðu til skoðunar, áður en hægt yrði að meta hvort svæðin væru aðgreinanleg m.t.t. mögulegra umtalsvert mismunandi samkeppnisaðstæðna milli þeirra. Í málsgreinum 557 og 759 hefði ennfremur komið fram að í stað þess að leggjast í ítarlegt mat á samkeppnisaðstæðum í sérhverju sveitarfélagi, sem væru nú 69 talsins, teldi PFS það gagnlegri og meira viðeigandi aðferð að skilgreina skýr viðmið varðandi það hvernig svæðin skyldu flokkast, þ.e. annars vegar svæði með lítilli eða engri samkeppni og hins vegar svæði með meiri samkeppni. Miðað við aðstæður hér á landi teldi PFS mikilvægt að byggja slíka flokkun á fleiri en einu viðmiði. Í samræmi við framangreint skjal BEREC hefði PFS talið að ekki ætti að skipta máli hvort um starfssvæði GR eða Tengis væri að ræða og að unnt væri að flokka þau saman ef samkeppnisaðstæður væru einsleitar milli viðkomandi sveitarfélaga.

137. Þá hefði ennfremur komið fram í málsgreinum 558 og 760 að sveitarfélög væru að mati PFS heppilegustu einingarnar til að miða landfræðilega greiningu við, miðað við formgerð viðkomandi markaða hér á landi og samkeppnisaðstæður á þeim.

138. Í málsgreinum 561 og 763 í frumdrögunum hefði komið fram að í skýrslum BEREC segði að almennt þyrfti að koma til fleiri en eitt net sem keppinautar mögulegs markaðsráðandi aðila hefðu yfir að ráða svo unnt væri að líta svo á að virk eða a.m.k. umtalsverð samkeppni gæti verið ríkjandi á viðkomandi markaði. Á Íslandi háttaði svo til að almennt væri aðeins til staðar net eins keppinautar Mílu á hverju svæði og væri reiknað með því að sú staða breyttist ekki á líftíma greiningarinnar. Viðfeðm en fremur fámenn svæði nytu þó enngar slíkrar innviðasamkeppni. Til að skipta svæðum í einingar með litla sem enga samkeppni annars vegar og meiri samkeppni hins vegar teldi PFS því eðlilegt, miðað við aðstæður hér landi, að miða slíka skiptingu við fremur ströng viðmið, m.a. að miða við nokkuð mikla útbreiðslu neta keppinauta Mílu, þar sem almennt væri aðeins um að ræða eitt slíkt net þar sem þeir störfuðu.

139. Loks hefði komið fram í málsgrein 562 í frumdrögunum að PFS hefði í hyggju að miða svæði með meiri samkeppni á markaði 3a við að þar væru eftirtalin þrjú skilyrði uppfyllt í viðkomandi sveitarfélagi:

- Að til staðar væri ljósleiðaranet sem veitti Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem næði a.m.k. 75% útbreiðslu til lögheimila og fyrirtækja.
- Að markaðshlutdeild Símans væri komin undir 40% á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu.
- Að markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga væri undir 50%.

140. Þau sveitarfélög sem uppfylltu þessi skilyrði væru Reykjavík, Seltjarnarnes, Skútustaðahreppur, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur og Tjörneshreppur.

141. Í málsgrein 764 í frumdrögunum hefði komið fram að PFS hefði í hyggju að miða svæði með meiri samkeppni á markaði 3b við fyrstu tvö skilyrðin, en ekki við skilyrðið um að

markaðshlutdeild Mílu í útleigu heimtauga eða bitastraums væri undir 50%. Þau sveitarfélög sem uppfylltu þessi skilyrði væru þau sömu og varðandi markað 3a, auk sveitarfélagsins Ölfuss.

6.1.3 Ný áform varðandi val á svæðum þar sem vægari kvaðir skulu gilda á mörkuðum 3a og 3b

142. Eins og fram hefði komið í kafla 6.1.2 hér að framan, þá hefði PFS miðað við fremur ströng skilyrði varðandi val á svæðum til frekari greiningar m.t.t. álagningu vægari kvaða á svæðum með meiri samkeppni. Skilyrðin hefðu verið enn strangari á markaði 3a en 3b, þar sem þar hefði enn fremur verið kveðið á um að Míla mætti ekki vera með yfir 50% markaðshlutdeild.

143. Í kjölfar samráðs um framangreind frumdrög og frekari gagnaöflun kvaðst PFS ekki ætla að breyta áformum sínum um að ekki væru skilyrði til að aðgreina umrædda markaði hér á landi eftir landssvæðum, heldur kveða á um mismiklar kvaðir eftir landssvæðum eins og ráð hefði verið fyrir gert í frumdrögunum. PFS taldi heldur ekki, miðað við greind samkeppnisvandamál á umræddum mörkuðum, að hrófla bæri við þeim kvöðum sem kveðið hefði verið á um í frummatinu að ekki skyldu gilda á þeim svæðum þar sem meiri samkeppni hefði verið greind. PFS vakti þó athygli á því að kvöðin um að Símasamstæðan stæðist efnahagslegt hermipróf (ERT), sem PFS legði nú til að myndi gilda, veitti samstæðunni meira svigrúm við verðlagningu innan hennar heldur en kvöð sú um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu sem gert hefði verið ráð fyrir í frummatinu. Vísaðist til kafla 4 hér að framan um þau áform PFS.

144. Þar sem ekki yrði um landfræðilega aðskilda markaði að ræða, heldur aðeins mismiklar kvaðir eftir svæðum, sem aðeins myndu ná til tiltekinna þátta aðgangskvaðarinnar, og í ljósi framkominna athugasemda í kjölfar frummatsins og frekari gagnaöflunar PFS í kjölfar þess, teldi PFS hins vegar tilefni til að létta nokkuð á þeim skilyrðum sem þyrftu að vera fyrir hendi svo sveitarfélag teldist til svæðis með meiri samkeppni.

145. Þar sem almennt væru aðeins tveir rekstraraðilar fjarskiptaneta (kopar eða ljósleiðari) til staðar hér á landi, að neti Mílu meðtöldu, á svæðum þar sem samkeppni væri yfir höfuð til staðar, hygðist PFS þó ekki breyta því viðmiði að um 75% útbreiðslu keppinautar Mílu þyrfti að vera að ræða. Eins og fram kæmi í frummatinu væri það mat BEREK og langflestra systurstofnana PFS í Evrópu að það þyrfti a.m.k. net frá þremur samkeppnisaðilum til að tryggja virka samkeppni.

146. Hins vegar væri allur gangur á því í Evrópu hvort viðmiðið um markaðshlutdeild aðila með umtalsverðan markaðsstyrk skyldi vera 40% eða 50% á smásölustigi. Það væri meginregla í samkeppnis- og fjarskiptarétti að ef aðili hefði 50% markaðshlutdeild eða meira þyrfti almennt mikið til að koma svo hann teldist ekki í markaðsráðandi stöðu. PFS hygðist í ljósi ofangreinds, sem og athugasemda sem fram hefðu komið í kjölfar samráðs um frummatið og gagna sem PFS hefði aflað í kjölfar þess og að gættu meðalhófi, falla frá því skilyrði að Síminn þyrfti að vera kominn undir 40% markaðshlutdeild í smásölu og miða fremur við 50%.

147. Eins og að ofan greindi hefði PFS lagt til þriðja skilyrðið á markaði 3a um að markaðshlutdeild Mílu mætti ekki vera yfir 50% á viðkomandi svæði. Að svo stöddu teldi PFS ekki þörf á þessu skilyrði miðað við núverandi samkeppnisaðstæður hér á landi. Það væri mjög mikil samsvörun milli lægri markaðshlutdeildar Símans í smásölu og markaðshlutdeildar Mílu á markaði 3a, vegna hinnar lóðréttu samþættingar Símasamstæðunnar. Auk þess væri þetta ekki skilyrði sem almennt væri byggt á hjá systurstofnunum PFS í Evrópu og teldi PFS því meira

meðalhóf felast í því að sleppa þessu skilyrði, sem eins og áður greindi væri aðeins á markaði 3a en ekki á markaði 3b.

148. PFS áformaði því að miða við neðangreind tvö skilyrði á mörkuðum 3a og 3b:

- Að til staðar væri ljósleiðaranet sem veitti Mílu samkeppni á viðkomandi svæði sem næði a.m.k. 75% útbreiðslu til lögheimila og fyrirtækja.
- Að markaðshlutdeild Símans væri komin undir 50% á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu.

149. Þessar áformuðu breytingar myndu leiða til þess að þeim sveitarfélögum sem myndu uppfylla skilyrðin fjölgaði úr 6 á markaði 3a og 7 á markaði 3b í 15 á hvorum markaði fyrir sig. Um sömu sveitarfélögin yrði að ræða, en þau væru:

1. Reykjavíkurborg
2. Seltjarnarnesbær
3. Kópavogur
4. Garðabær
5. Hafnarfjörður
6. Mosfellsbær
7. Akraneskaupstaður
8. Sveitarfélagið Ölfus
9. Hveragerðisbær
10. Ásahreppur
11. Flóahreppur
12. Svalbarðsstrandarhreppur
13. Grýtubakkahreppur
14. Skútustaðahreppur
15. Tjörneshreppur

150. Þessi 15 sveitarfélög væru 22% sveitarfélaga á landinu en þar byggju engu að síður um 70% íbúa landsins miðað við áramótin 2019/2020. Frumdrögin gerðu ráð fyrir að rétt tæplega 10% sveitarfélaga landsins myndu heyra undir vægari kvaðir, þar sem um 39% íbúa landsins byggju¹⁶.

¹⁶ Frétt þjóðskrár frá 2.jan.2020

<https://www.skra.is/um-okkur/frettir/frett/2020/01/02/Ibuafjoldi-eftir-sveitarfelogum/>

6.1.4 Árleg uppfærsla lista yfir sveitarfélög sem falla undir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda

151. Til að tryggja að samkeppnisaðstæður innan sveitarfélaga endurspegluðu ofangreind viðmið á hverjum tíma kvaðst PFS hafa í hyggju að taka árlega ákvörðun á gildistíma greiningarinnar um uppfærslu lista yfir sveitarfélög sem uppfyllti ofangreind viðmið. Fyrsta slíka ákvörðunin skyldi tekin á fyrri hluta ársins 2022, miðað við stöðuna um áramótin 2021/2022, að undangengnu innanlandssamráði og samráði við ESA.

6.2 Athugasemdir hagsmunaaðila varðandi viðmið fyrir svæði þar sem vægari kvaðir munu gilda og afstaða PFS til þeirra

SE tók fram að í frumdrögunum hefði komið fram að samkeppnisaðstæður á heildsölumörkuðum 3a og 3b væru ekki svo raunverulega ólíkar að tilefni væri til þess að skipta landinu í fleiri en einn landfræðilegan markað. Því væri landfræðilegur markaður greiningarinnar Ísland í heild sinni. Þó hefði PFS í hyggju að leggja vægari kvaðir á Mílu á svæðum með meiri samkeppni. Um skilyrðin þrjú fyrir meiri samkeppni í viðkomandi sveitarfélagi væri fjallað í málsgreinum 113 og 114 í auka samráðsskjali PFS.

Í auka samráðsskjali PFS hefði stofnunin óskað eftir umsögnum við breytingar á skilyrðum aukinnar samkeppni fyrir vægari kvaðir á fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk.

SE tók fram að fyrir skilyrði aukins samkeppnissvæðis á mörkuðum 3a og 3b áformaði PFS að miða annað skilyrði sitt við að Síminn væri kominn undir 50% markaðshlutdeild á smásölustigi í stað 40% markaðshlutdeildar áður. SE gerði athugasemdir við þessar fyrirhuguðu breytingar.

Hvað varðaði viðmið smásöluhlutdeildar Símans þá gætu fyrirtæki talist markaðsráðandi í samkeppnisrétti þótt þau hefðu undir 50% hlutdeild á viðkomandi markaði. Það væri rétt að allar líkur stæðu til þess og raunar væru löglíkur fyrir því að fyrirtæki væri markaðsráðandi hefði það helmings markaðshlutdeild. En dæmi væru um að fyrirtæki væri í markaðsráðandi stöðu með lægri markaðshlutdeildir, og raunar allt niður í 32% hlutdeild, sbr. m.a. dóm dómstóls ESB í máli nr. C-250/92 (*Göttrup-Klim o.fl. gegn Dansk Landbrugs Grovvarereselskab AmbA*). Það sem meira máli skipti væri að önnur atriði en markaðshlutdeild þyrftu jafnframt að koma til skoðunar við mat á markaðsstyrk, sbr. m.a. málsgreinar 12 og 14 í „*Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings*, OJ [...] C 45/7:

„The, assessment of dominance will take into account the competitive structure of the market, and in particular the following factors:

Constraints imposed by the existing supplies from, and the position on the market of, actual competitors (the market position of the dominant undertaking and its competitors),

Constraints imposed by the credible threat of future expansion by actual competitors or entry by potential competitors (expansion and entry),

Constraints imposed by the bargaining strength of the undertaking's customers (countervailing buyer power). [...]

The Commission considers that low market shares are generally a good proxy for the absence of substantial market power. The Commission's experience suggests that dominance is not likely if the undertaking's market share is below 40% in the relevant market.”

Af framangreindu leiddi að í samkeppnisrétti teldist 50% markaðshlutdeild öllu jafna fela í sér löglíkur fyrir því að fyrirtæki væri markaðsráðandi og samkeppnisyfirvöld mættu ganga út frá slíku nema í sérstökum tilfellum, og væri þá sönnunarbyrði fyrir öðru varpað á viðkomandi fyrirtæki, og samkvæmt ofangreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB væri markaðsráðandi staða ólíkleg væri markaðshlutdeild undir 40%. Jafnframt væri mikilvægt að önnur atriði kæmu til skoðunar en markaðshlutdeild við mat á markaðsstyrk fyrirtækis, svo sem aðgangshindranir, efnahagslegur styrkleiki, breiddarhagkvæmni, lóðrétt samþætting viðkomandi fyrirtækis og samstæðu þess o.fl., sbr. t.d. Richard Whish, Competition law, 9. útg., bls. 191-192.

Í frumdrögunum væri jafnframt miðað við fjölda tenginga en ekki veltu líkt og meginreglan væri í evrópskum samkeppnisrétti og samkeppnisyfirvöld hér á landi hefðu miðað við í sínum úrlausnum. Óvíst væri hvaða áhrif það atriði myndi hafa við mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar. Gæfi framangreind verðlagning á línugjaldi þó til kynna mögulega tilfærslu á markaðsstyrk frá heildsölumarkaði yfir á smásölumarkað.

Í frumdrögunum væri fjallað með ítarlegum hætti um markaðsstyrk Símasamstæðunnar í samhengi við önnur atriði en markaðshlutdeild. Í kafla 8.4.10 væru teknar saman niðurstöður PFS varðandi aðgangshindranir á heimtaugamarkaði 3a, en í stuttu máli teldi PFS yfirráð aðstöðu vera aðgangshindrun, óafturkræfur kostnaður fjárfestingar til að byggja upp eigin aðgangskerfi fyrir ný fyrirtæki væri veruleg hindrun, Símasamstæðan byggi yfir stærðar- og breiddarhagkvæmni sem samkeppnisaðilar myndu ekki jafna á líftíma greiningarinnar, fjármagn þyrfti að vera þolinmótt, umfangsmikil afgreiðslukerfi Mílu veittu féluginu forskot, og að Míla nyti góðs af lóðréttari samþættingu Símasamstæðunnar. Í kafla 9.4.10 í frumdrögunum hefði PFS komist að sömu niðurstöðu varðandi aðgangshindranir á markaði 3b.

Þá hefði komið fram í frumdrögunum að Míla þyrfti að þola minni kaupendastyrk en keppinautar sínir þar sem móðurfélag félagsins, Síminn, væri langstærsti viðskiptavinur félagsins, en 70% heildartekna Mílu kæmu frá Símanum. Þetta minnkaði einnig samningsstyrk annarra þjónustuveitenda og kaupendastyrk á markaðnum vegna eignatengsla Mílu og Símans, mikilla viðskipta þeirra á milli og sterkrar stöðu Símans á smásölustigi.

Greining PFS á aðgangshindrunum á heildsölumörkuðum 3a og 3b væri í samræmi við frumniðurstöður SE við rannsóknir í málum sem vörðuðu Símasamstæðuna. Í andmælaskjali SE vegna rannsókna á markaðsfærslu Símans með Enska boltann og Símann Sport hefði eftirlitið komist að því frummati að Síminn nyti góðs af töluverðri breiddarhagkvæmni umfram keppinauta sína. Hvað varðaði efnahagslegan styrkleika hefði það verið frumniðurstæða eftirlitsins að samstæða Símans nyti efnahagslegra og fjárhagslegra yfirburða gagnvart keppinautum sínum.

Þar sem annað skilyrði aukinna samkeppnissvæða miðaðist eingöngu við markaðshlutdeild, en tæki ekki tillit til annarra atriða líkt og aðgangshindrana sem gætu skipt jafn miklu máli við mat á markaðsstyrk, gæti SE ekki tekið undir með PFS í málsgrein 116 í auka samráðsskjalinu, að stofnunin hefði miðað við fremur ströng skilyrði í frumdrögum markaðsgreiningar. Þvert á móti virtist mega færa rök fyrir því að hækkun annars skilyrðis aukinnar samkeppni úr 40% markaðshlutdeild Símans og í 50% hlutdeild væri hugsanlega of ívilnandi fyrir samstæðuna. Með vísan til þessara atriða væri líklega réttara að miða við óbreytta 40% smásöluhlutdeild Símans þegar eingöngu væri litið til markaðshlutdeildar til þess að leggja vægari kvaðir á samstæðuna vegna hins umtalsverða markaðsstyrks.

Afstaða PFS

SE gerði athugasemd við að PFS hygðist nú miða annað skilyrði þess að sveitarfélag félli undir svæði með meiri samkeppni við 50% markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu, í stað 40% í frumdrögunum.

Í greiningu sinni kemst PFS að þeirri niðurstöðu að Míla teljist með umtalsverðan markaðsstyrk á viðkomandi heildsölumörkuðum á landinu öllu. Við það mat horfði PFS til allra þeirra atriða sem SE nefnir hér að ofan. Með því að miða annað skilyrðið fyrir vægari kvöðum á Mílu í tilteknum sveitarfélögum við 50% markaðshlutdeild Símans á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu, er PFS ekki að halda því fram að minni markaðshlutdeild en það geti ekki leitt til markaðsráðandi stöðu. Hérna er aðeins verið að slaka á hluta kvaða á Mílu í tilteknum sveitarfélögum þar sem félagið stendur andspænis meiri samkeppni en á svæðum með litla eða enga samkeppni, en PFS ítrekar að samkvæmt greiningu PFS er Míla með umtalsverðan markaðsstyrk á landinu öllu. Í umræddum sveitarfélögum þar sem útbreiðsla neta keppinauta er 75% eða meiri, eru umræddar kvaðir ekki eins mikilvægar og á öðrum svæðum. Þá minnir PFS á að fjölmargar fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES-svæðinu hafa miðað við 50% markaðshlutdeild í smásölu í þessu sambandi, og hefur framkvæmdastjórn ESB ekki gert athugasemdir við það sem slíkt. PFS telur því að ofangreindar athugasemdir SE kunni að einhverju leyti að byggja á misskilningi. Ef ekki þá telur PFS áhyggjur SE óþarfar í þessu sambandi, þar sem ekki er hægt að draga of víðtækar ályktanir af þessum einangraða þætti í greiningunni.

Þá kom fram í máli SE að í frumdrögunum hefði jafnframt verið miðað við fjölda tenginga en ekki veltu líkt og meginreglan væri í evrópskum samkeppnisrétti og samkeppnisyfirvöld hér á landi hefðu miðað við í sínum úrlausnum. Övíst væri hvaða áhrif það atriði myndi hafa við mat á markaðsstyrk Símasamstæðunnar. Gæfi verðlagning á línugjaldi þó til kynna að mögulega tilfærslu á markaðsstyrk frá heildsölumarkaði yfir á smásölumarkað.

PFS miðaði markaðshlutdeildartölur við fjölda tenginga í síðustu markaðsgreiningu á árinu 2014 á umræddum heildsölumörkuðum og gerir það einnig nú. Er það fyrst og fremst vegna flækjustigs við að afla fullnægjandi upplýsinga um veltutölur, þar sem langstærsti hluti markaðar 3a er innri sala innan umræddra fjarskiptainnviðafyrirtækja.

SE sagði að PFS hygðist hætta við notkun þriðja skilyrðis aukinnar samkeppni á heildsölumarkaði 3a, um að markaðshlutdeild Mílu mætti ekki vera yfir 50% á viðkomandi svæði, sbr. málsgrein 121 í auka samráðsskjalinu, þannig að eingöngu yrði litið til útbreiðslu annars nets og smásöluhlutdeildar Símans. Að mati PFS væri ekki þörf á þessu skilyrði miðað við núverandi samkeppnisaðstæður hér á landi, þar sem mikil samsvörun væri milli lægri markaðshlutdeildar Símans í smásölu og markaðshlutdeildar Mílu á markaði 3a vegna lóðréttar samþættingar samstæðunnar.

Í þessu samhengi benti SE á að í málsgrein 78 í auka samráðsskjalinu, væri sérstaklega vísað til þess að við endurmat á verðkvöð hefði Síminn gert samning við GR um aðgang að ljósleiðaraneti félagsins sem ætti að styrkja stöðu GR á viðkomandi mörkuðum, þótt óljóst væri hversu mikil viðskipti Símans við GR yrðu. Vakti SE athygli á því að þessi þróun, sem PFS vísaði til, gæti að einhverju leyti brúað þá gjá sem til staðar hefði verið á fjarskiptamarkaði varðandi eignarhald aðgangsneta og framboð smásöluvara, og þannig minnkað þá fylgni eða samsvörun milli markaðshlutdeildar Mílu og Símans sem PFS vísaði til. Þá hefði jafnframt komið fram í fjölmiðlum að fyrirsvarsmenn Vodafone sæju tækifæri í mögulegum breytingum á rekstri félagsins, svo sem með því að selja innviði til að bæta nýtingu fjármuna félagsins.

SE tók ennfremur fram að samkvæmt sátt eftirlitsins við Símann og Mílu, sem fram kæmi í ákvörðun SE nr. 6/2015 um skipulag Símasamstæðunnar, væri hlutverk Mílu fyrir eignarhald og rekstur fjarskiptakerfa sjálfstætt. Þannig skyldi viðskiptastefna Mílu mótuð sjálfstætt og væri kveðið á um aðskilnað Símans og Mílu með nokkrum undantekningum. Þótt SE hafði nýlega tekið ákvörðun um brot á umræddri sátt og hefði önnur mál gagnvart Símanum til rannsóknar, teldi SE brottfellingu þriðja skilyrðis aukinnar samkeppni á markaði 3a af hálfu PFS, með vísan til mikillar samsvörunar milli árangurs Símans og Mílu, ekki samræmast fyllilega skilyrðum og markmiðum sáttarinnar um sjálfstæði Mílu og trúverðugleika á fjarskiptamarkaði varðandi skipulag Símasamstæðunnar. Væri þess því óskað að PFS endurskoðaði eða hefði hliðsjón af athugasemdum þessum við endanlega ákvörðun um breytingar á skilyrðum fyrir aukinni samkeppni á tilteknum svæðum.

Afstaða PFS

Eins og fram kemur í auka samráðsskjalinu er þetta skilyrði ekki mikið notað af evrópskum fjarskiptaeftirlitsstofnunum. Þegar horft var til jákvæðrar þróunar á íslenskum fjarskiptamarkaði sem átt hefur sér stað frá því að frumdrögin fóru í samráð í lok apríl 2020, m.a. samning Símans og GR um innkomu Símans á ljósleiðaranet GR, sem reiknað er með að verði að veruleika á seinni hluta ársins 2021, og minnkandi skaðleg áhrif af sjónvarpsþjónustu Símans, taldi PFS ekki vera meðalhóf í því að beita þessu skilyrði. Þrátt fyrir umræddan samning Símans og GR, telur PFS einsýnt að mikill meirihluti tenginga hjá Símanum muni áfram verða hjá Mílu og því ætti sú samsvörun sem er á milli markaðshlutdeildar Símans og Mílu ekki að raskast verulega á líftíma greiningarinnar, nema þá að verulegar ófyrirséðar breytingar verði á formgerð markaðarins eða samkeppnisaðstæðum að öðru leyti. Þá telur PFS að umrædd niðurfelling þessa skilyrðis breyti í engu þeim skuldbindingum sem Símasamstæðan hefur undirgengist gagnvart SE með framangreindri sátt.

Þá ítrekar PFS að þær kvaðir sem stofnunin hyggst aflétta í viðkomandi sveitarfélögum eru fremur léttvægar í heildarsamhengi álagðra kvaða, en niðurfelling aðgangskvaðar að röfum og lagnaleiðum er mögulega þeirra mikilvægust sökum minni aðgangs samkeppnisaðila Mílu að innviðum félagsins. PFS telur því ekki ástæðu til að bæta þessu skilyrði aftur við að svo stöddu. Breytist formgerð markaðarins eða samkeppnisaðstæður að öðru leyti verulega hér á landi, þ.m.t. ef Míla yrði seld frá Símanum, kemur að mati PFS vel til greina að beita þessu skilyrði síðar meir, hvort sem það yrði í næstu fyrirhugðu greiningu eftir þrjú ár eða fyrr.

Míla taldi rétt að ítreka fyrri athugasemdir varðandi ný viðmið við mat á svæðum. Markaðir hér á landi væru staðbundnir og markaðsaðstæður langt í frá áþekkar á landinu öllu. Þá hefði Míla sýnt fram á að verðlagning væri mismunandi eftir svæðum. Þrátt fyrir að PFS hefði að einhverju marki dregið úr þeim skilyrðum sem þyrftu að vera fyrir hendi svo sveitarfélag teldist til svæðis með meiri samkeppni væri það mat Mílu að hinar vægari kvaðir væru ekki í samræmi við erlend fordæmi, þar sem verulegur munur væri á kvöðum eftir svæðum. Einnig tækju skilyrðin ekki tillit til raunverulegrar stöðu Mílu á þessum mörkuðum.

Þá gerði PFS enn of ríkar kröfur til samkeppnissvæða, um viðmið útbreiðslu keppinauta Mílu miðað við aðstæður og fyrirsjáanlega þróun markaðarins á líftíma greiningarinnar.

Afstaða PFS

PFS vísar til svara sinna í köflum 6 og 7 í viðauka B, sem og til sömu kafla í uppfærðum frumdrögum (viðauki A), varðandi ítrekun Mílu á athugasemdum þess efnis að aðgreina bæri landfræðilega markaði hér á landi og að hinar vægari kvaðir væru ekki nægjanlega frábrugðnar

kvöðum á þeim svæðum sem allar kvaðir giltu á og að það væri ekki í samræmi við framkvæmdina erlendis.

PFS telur sig ekki vera að gera of ríkar útbreiðslukröfur annarra neta en Mílu í fyrra skilyrði sínu, eða 75%. PFS telur nauðsynlegt að hafa það viðmið fremur hátt, m.a. vegna þess að hér á landi stæði Míla almennt ekki andspænis samkeppni frá fleiri en einum keppinaut í hverju sveitarfélagi, þar sem slíku væri yfirleitt til að dreifa. PFS telur þetta enn mikilvægara eftir að stofnunin kynnti áform sín í auka samráðsskjalinu um að falla frá beitingu þriðja skilyrðisins á markaði 3a, þ.e. um 50% markaðshlutdeild Mílu eða meira, sem og tilslökun á öðru skilyrðinu, þannig að miða skyldi við 50% markaðshlutdeild Símans eða meira á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu í stað 40%, sem og því að falla frá álagningu kvaðar um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu og mæla þess í stað fyrir um ERT kvöð á Símasamstæðuna.

Míla taldi PFS raunar ennþá hafa uppi áform um að leggja kvaðir á Mílu fyrir heimaugamarkað í sveitarfélögum þar sem Míla myndi ekki eiga virkar heimaugar.¹⁷ Þetta væri talsverður fjöldi sveitarfélaga sem búið væri að, eða verið væri að ljósleiðaravæða af öðrum en Mílu og Míla myndi innan skamms tíma leggja niður núverandi koparkerfi á þessum svæðum. Teldi Míla það ekki geta staðist skoðun, m.a. með tilliti til sjónarmiða um meðalhóf, að leggja viðamiklar kvaðir á félag á svæðum þar sem það ætti ekki innviði.

Míla benti jafnframt á að fyrir utan þau fjölmörgu sveitarfélög, sem hefðu verið nefnd hér að ofan, þar sem Míla myndi bera kvaðir á markaði 3a án þess að eiga þar innviði, yrðu til viðbótar stór landssvæði innan fjölda annarra sveitarfélaga með sömu aðstæðum. Míla ítrekaði fyrri málalíbúnað sinn varðandi þetta og teldi nauðsynlegt að velja póstnúmer sem viðmið til að ná utan um markaðsaðstæður á Íslandi sem helguðust af umfangsmiklum stuðningi íslenska ríkisins við lagningu ljósleiðara í dreifbýli.

Afstaða PFS

PFS vísar til fyrri svara sinna, m.a. í viðauka B, við sambærilegri athugasemd Mílu. Þar kom m.a. fram að félagið hyggist fasa út koparkerfi sitt á næstu 10 árum. PFS telur að á líftíma þessarar greiningar muni það fyrst og fremst gerast þar sem félagið hefur lagt eigin ljósleiðaranet. Þau svæði sem kunna að vera undantekning frá þeirri meginreglu eru svæði sem eru mjög fámenn og strjálbýl og hafa því litla þýðingu í stóra samhenginu. Kvöð á félagið á slíkum svæðum geta ekki verið íþyngjandi þar sem þær munu því í raun ekki gilda þar.

Ennfremur þarf að hafa í huga að Míla hefur öðlast yfirráð yfir allmörgum netum í dreifbýli sem félagið hefur ekki lagt sjálft, ýmist með kaupum, langtímaleigu eða samningum um rekstur. PFS telur líkur til þess að sú þróun muni halda áfram að einhverju leyti. Það er því ekki loku fyrir það skotið að þörf verði á kvöðum á svæðum þar sem sveitarfélög hafa fjárfest í ljósleiðara og Míla hættir notkun koparheimtauga.

PFS vísar til ítarlegra svara sinna í viðauka B, sem og umfjöllun í köflum 6 og 7 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A) varðandi rökstuðning PFS fyrir því hvers vegna stofnunin telur sveitarfélög heppilegri einingar en póstnúmer hér á landi við val á svæðum til frekari greiningar og viðmiðunar varðandi vægari kvaðir.

¹⁷ Hörgársveit, Kjósarhreppur, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Helgafellshreppur, Eyja- og Miklaholtshreppur, Skorradalshreppur, Húnavatnshreppur, Þingeyjarsveit, Fljótsdalshreppur, Árneshreppur, Bolungarvíkurkaupsstaður, fyrir utan þá sem hafa áður verið taldir upp, s.s. Ásahreppur, Flóahreppur, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Skútustaðahreppur, Tjörneshreppur og Hrunamannahreppur.

Míla taldi rétt að ítreka að vægari kvaðir sem PFS hygðist leggja á Mílu fælu í raun í sér litla vægð í framkvæmd. Munurinn á milli vægari kvaða og „annarra“ kvaða væri í reynd lítill og áhrifin af mismunandi kvöðum að sama skapi lítil sem engin. Mismunur kvaða þyrfti að vera raunverulegur og það væri tilgangur regluverksins. Þannig féllu 70% heimila undir þessar vægari kvaðir, en í reynd teldi Míla í raun engar forsendur fyrir kvöðum á slíkum svæðum.

Afstaða PFS

PFS hefur svarað sambærilegri athugasemd hér að framan sem og í viðauka B og vísast til þess. PFS getur ekki tekið undir að svæðisbundin aflétting kvaðar um aðgang að rörum og lagnaleiðum hafi lítið vægi fyrir Mílu, enda sparar hún félaginu umtalsverða vinnu.

Míla sagði að PFS virtist með fyrirhuguðum breytingum, sem fram kæmu í auka samráðsskjalinu, að einhverju leyti koma til móts við framkomnar athugasemdir Mílu við frumdrögin með álagningu vægari kvaða. Míla fagnaði slíkum breytingum, svo langt sem þær næðu.

Hins vegar sagði Míla að PFS legði til að létta á skilyrðunum varðandi val á svæðum með vægari kvaðir, þ.e. að því uppfylltu að annar aðili en Míla væri með útbreiðslu til yfir 75% heimila/fyrirtækja og Síminn kominn undir 50% markaðshlutdeild. Með þessari breytingu væru sveitarfélögin orðin 15 þar sem vægari kvaðir myndu gilda. Þessi sveitarfélög næðu til 70% landsmanna. Með öðrum orðum sætti Míla þannig kvöðum á langstærstum hluta markaðarins áfram og raunar án tillits til þeirrar staðreyndar að keppinautar Mílu (og eftir atvikum Símans) væru með hærri markaðshlutdeild.

Afstaða PFS

Í auka samráðsskjalinu frá 30. október 2020 komst PFS að þeirri niðurstöðu að vægari kvaðir skyldu gilda í 15 nánar tilgreindum sveitarfélögum. Þau hefðu verið:

1. Reykjavíkurborg
2. Kópavogsbær
3. Seltjarnarnesbær
4. Garðabær
5. Hafnarfjarðarkaupstaður
6. Mosfellsbær
7. Akraneskaupstaður
8. Svalbarðsstrandarhreppur
9. Grýtubakkahreppur
10. Tjörneshreppur
11. Skútustaðahreppur
12. Hveragerðisbær
13. Sveitarfélagið Ölfus
14. Flóahreppur
15. Ásahreppur

Þá kom fram í umræddu auka samráðsskjali að PFS myndi árlega endurskoða listann yfir slík sveitarfélög. Eins og Míla hefur bent á hafa upplýsingar um hlutfall útbreiðslu fjarskiptaneta hér á landi sem PFS hefur byggt á, reynst nokkuð ónákvæmar fram til þessa. Byggist það m.a. á því að viðkomandi sveitarfélög bera ábyrgð á að tilkynna heimili og fyrirtæki til Þjóðskrár og

hafa þau verið misjafnlega dugleg við nákvæma upplýsingagjöf. Sérstaklega hefur heildarfjöldi fyrirtækja í sveitarfélagi verið einhverjum skekkjum háður. Á undanförunum mánuðum hafa þessi gögn frá Þjóðskrá orðið nákvæmari en áður. Eftir að PFS fékk í hendur nákvæmari gögn kom í ljós að þrjú sveitarfélög til viðbótar uppfylla bæði þau skilyrði sem PFS byggir á, þ.e. Fljótshlíshreppur, Rangárfing ytra og Skeiða- og Gnúpverjahreppur. Hins vegar hefur komið í ljós að útbreiðslan í Skútustaðahreppi var mun minni en PFS hafði áður fengið upplýsingar um, eða 57%.

Að ofangreindu virtu munu vægari kvaðir einnig gilda í umræddum þremur sveitarfélögum en ekki í Skútustaðahreppi. Því munu vægari kvaðir gilda á Mílu í eftirfarandi 17 sveitarfélögum, þar til listinn verður næst uppfærður í ársbyrjun 2022:

1. Reykjavíkurborg
2. Kópavogsbær
3. Seltjarnarnesbær
4. Garðabær
5. Hafnarfjarðarkaupstaður
6. Mosfellsbær
7. Akraneskaupstaður
8. Svalbarðsstrandarhreppur
9. Grýtubakkahreppur
10. Tjörneshreppur
11. Hveragerðisbær
12. Sveitarfélagið Ölfus
13. Flóahreppur
14. Ásahreppur
15. Fljótshlíshreppur
16. Rangárfing ytra
17. Skeiða- og Gnúpverjahreppur

Vægari kvaðir munu því gilda varðandi tengingar til yfir 70% rýma (heimila og fyrirtækja) og í 25% sveitarfélaga í landinu.

Þá sagði Míla að félagið sætti kvöðum á langstærstum hluta markaðarins áfram og raunar án tillits til þeirrar staðreyndar að keppinautar Mílu (og eftir atvikum Símans) væru með hærri markaðshlutdeild. PFS hefur áður margoft svarað sambærilegri athugasemd og vísast til fyrri svara hér að framan, uppfærðra frumdraga (viðauki A) og viðauka B í því sambandi.

Síminn sagði að það vekti athygli að PFS skilgreindi núna um 70% markaðarins með vægari kvaðir og notaði þá nálgun að fyrirbyggjandi aðgangsnét annarra en Mílu næði til 75% eða fleiri heimila í viðkomandi sveitarfélagi og markaðshlutdeild Símans væri undir 50%.

Eftir sem áður væru lagðar talsverðar kvaðir á svæði þar sem Síminn væri með undir 50% og jafnvel undir 40% markaðshlutdeild, og einnig svæði þar sem Míla væri með undir 50% og jafnvel undir 40% hlutdeild. Eðli málsins samkvæmt fengi Síminn ekki séð að það væru lagaleg skilyrði fyrir kvöðum á þessum svæðum, jafnvel þótt markaðir væru ekki skilgreindir landfræðilega, og að á sama tíma væru ekki lagðar kvaðir á fyrirtæki sem væri með hærri hlutdeild en Míla. Síminn teldi að það hefði verið áriðandi að leggja fram greiningu á því hvernig líkleg þróun kopartenginga yrði á mismunandi svæðum og taka afstöðu til kvaða á grundvelli slíkrar þróunar.

Eftir sem áður héldi PFS því fram að ekki væri „umtalsverður“ munur á samkeppnislegum skilyrðum milli sveitarfélaga þar sem GR væri starfandi, þar sem Tengir væri starfandi og annarra svæða. Þá hefði PFS ekki einu sinni litið til þess að það væru yfirgnæfandi líkur á því að Tengir og GR ykju hlutdeild sína á næstu 2-3 árum.

Það væri afstaða Símans að á heildsölustigi væru markaðir landfræðilega aðskildir. Síminn gæti með engu móti skilið hvernig unnt væri að halda því fram að markaður þar sem Tengir væri með yfir 60% markaðshlutdeild, og vaxandi hlutdeild annars vegar, og svæði þar sem Tengir væri með 0% markaðshlutdeild hins vegar, eins og t.d. á Austurlandi eða Norðurlandi vestra, fæli ekki í sér umtalsverðan mun. Þá blasti einnig við að á svæðum þar sem kopartengingar væru í miklum meirihluta (nær 100%) og Norðurlandi eystra, þar sem kopartengingar væru komnar í minni hluta tenginga, fæli ekki í sér umtalsverðan mun á samkeppnislegum skilyrðum.

Sömu sjónarmið ættu við um starfssvæði GR. GR væri með starfsemi á höfuðborgarsvæðinu og nágrenni og hefði verið með 52.000 virkar tengingar árið 2019 af 102.000 tengdum heimilum, og þ.a.l. með 50% hlutdeild þar sem félagið væri starfandi en 0 tengingar utan þess svæðis og þar af leiðandi enga markaðshlutdeild.

Hér væri verið að vísa til hlutdeildar í fjölda tenginga, en ef litið væri til veltu, sem væri eðlilegur mælikvarði á markaðshlutdeild, þá væri hlutdeild Tengis enn hærri og sama mætti segja um GR. Kæmi það til vegna þess að Tengir innheimti um 2.500 króna fyrir hverja heimtaug, beint til endanotenda. GR innheimti fjarskiptafyrirtæki um 2.400-2.600 kr. fyrir hverja heimtaug en Míla innheimti í dag rúmlega 2.000 kr. fyrir ljósleiðaraheimtaug (var 1.970 kr.) og 1.558 kr. fyrir kopartengingu. Þannig væri augljóst að markaðshlutdeild í veltu á viðkomandi svæðum væri enn hærri, GR og Tengi í vil.

Það er vart hægt að deila um að svæði þar sem tveir aðilar (starfssvæði Tengis og GR) eða fleiri (Reykjanesbær) væru til staðar, væru umtalsvert frábrugðin svæðum þar sem aðeins einn aðili byði upp á heimtaugaleigu. Þá væri umtalsverður munur á markaðshlutdeild Mílu á umræddum svæðum, þ.e. nálægt 100% annars vegar og um eða undir 40-50% hins vegar. Þá væri verðlagning einnig ólík. Sem dæmi mætti nefna að þar sem kopartengingar væru í boði væri aðeins eitt verð í boði, þ.e. 1.558 krónur, en þar sem Tengir væri starfandi væri leigan á heimtaug um 2.500 án vsk. hjá Tengi (reyndar ekki í boði í heildsölu), en rúmlega 2.000 kr. í tilfelli Mílu. Á svæði GR væri aðgangsgjald GR um 2.600 án vsk. og hjá Mílu rúmlega 2.000 krónur. Ljósleiðaratenging GR í heildsölu vær þannig um 60-70% dýrari en algengasta verð fyrir heimtaug í heildsölu á Austurlandi, svo dæmi væri tekið.

Það væri einsýnt, þegar litið væri til nýrra draga framkvæmdastjórnar ESB um markaðsskilgreiningar á fjarskiptamörkuðum, að þegar umtalsverður munur væri á milli markaðshlutdeilda milli svæða, eins og staðan væri hér, þá bæri að skilgreina markaði staðbundið. Hið sama gildi þótt tiltekið svæði væri með jafn marga keppinauta, en mismunandi aðila, því líkur væru á að um aðskilda markaði væri að ræða, sbr. svæði Tengis og svæði GR. Að mati Símans væru allar vísbendingar í þá átt að skilgreina bæri markað 3a og 3b sem landfræðilega og virtist sem auka samráð PFS, ef eitthvað væri, styrkja þá afstöðu Símans.

Afstaða PFS

PFS ítrekar að samkvæmt síðasta svari hér að framan verða það 17 sveitarfélög af 69 þar sem vægari kvaðir munu gilda fyrsta kastið, eða þar til listinn verður endurskoðaður í byrjun árs

2022 og svo árlega eftir það út gildistíma greiningarinnar. Þetta eru 25% sveitarfélaga í landinu, þar sem yfir 70% landsmanna búa.

Við val á svæðum til greiningar er nú miðað við tvö skilyrði, þ.e. annars vegar að útbreiðsla annars fjarskiptanets en Mílu hefur náð a.m.k. 75% útbreiðslu og markaðshlutdeild Símanns er 50% eða lægri á smásölumarkaði fyrir breiðbandsþjónustu. PFS telur að þessi aðferðarfræði og þetta samspil skilyrðanna sé mikilvægt og í samræmi við leiðbeiningar og/eða tilmæli ESA, framkvæmdastjórnar ESB og BEREC og framkvæmdina víða um Evrópu. Hlutföllin sem um ræðir í skilyrðunum tveimur endurspeglar að mati PFS vel mismunandi samkeppnisþrýsting sem Símasamstæðan stendur frammi fyrir á svæðunum tveimur, þ.e. annars vegar á svæðum með litla eða enga samkeppni og hins vegar svæðum þar sem meiri samkeppni ríkir. Sá mismunandi samkeppnisþrýstingur er að mati PFS ekki nægjanlegur til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, eins og ítarlega er rökstutt í greiningunni.

Þá minnir PFS á að stofnunin hafði í frumdrögunum áform um að miða við 40% markaðshlutdeild Símanns en í auka samráðsskjalinu kynnti PFS áform sín um að hækka hlutdeildina í 50%, auk þess sem PFS hygðist falla frá skilyrðinu um 50% markaðshlutdeild Mílu á markaði 3a. Við það fjölgaði þeim sveitarfélögum verulega þar sem vægari kvaðir skulu gilda. Ennfremur er mikilvægt að hafa í huga að PFS kynnti þar ennfremur þau áform sín að falla frá kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu, en það var sú kvöð sem Símasamstæðan gagnrýndi langsamlega mest í athugasemdum sínum í samráðinu um frumdrögin.

Aðferðarfræði þessi leiðir óhjákvæmilega og eðli málsins samkvæmt til þess að í tilteknum sveitarfélögum getur sú staða komið upp að fullar kvaðir munu gilda þótt Síminn sé með undir 50% markaðshlutdeild og/eða Míla sé með undir 50% markaðshlutdeild, þ.e.a.s. ef ljósleiðarútbreiðsla annarra en Mílu er undir 75% í viðkomandi sveitarfélagi. PFS telur í ljósi þess að almennt er aðeins einn keppinautur Mílu til staðar í sérhverju sveitarfélagi, þar sem slík samkeppni er yfirleitt til staðar, að þá þurfi útbreiðsluhlutfallið að vera orðið töluvert hátt svo nægilegt samkeppnisstig sé til staðar svo réttlæt看legt sé að sveitarfélag falli í flokk vægari kvaða. Þá bendir PFS á að Síminn og Míla eru ein efnahagsleg eining í skilningi samkeppnisréttar og því sé nauðsynlegt að miða skilyrðin við viðmið sem tengjast bæði heildsölu- og smásöluarmi samstæðunnar.

Síminn telur áriðandi að PFS legði fram greiningu á því hvernig líkleg þróun kopartenginga yrði á mismunandi svæðum og taka afstöðu til kvaða á grundvelli slíkrar þróunar.

PFS hefur í uppfærðri greiningu (viðauki A) fjallað um áform Mílu til næstu 10 ára um útfösun koparkerfisins. Eins og áður hefur komið fram er það mat PFS að Míla muni á líftíma greiningarinnar fyrst og fremst leggja niður koparkerfi á stöðum þar sem félagið verður komið með eigin ljósleiðara. Í stað þess að fara í ítarlega og tímafreka greiningu á þeim áformum niður á hin fjölmörgu sveitarfélög landsins, sem aldrei gætu verið mjög nákvæm vegna ýmissa óvissuþátta, taldi PFS mikilvægara að kveða á um árlega uppfærslu lista yfir þau sveitarfélög þar sem vægari kvaðir munu gilda. Sá listi mun veita góða vísbendingu um raunverulegt samkeppnissig í sveitarfélögum landsins miðað við þau skilyrði sem PFS byggir val á svæðum á.

Varðandi athugasemdir Símanns um að það væri skoðun félagsins að aðgreina ætti viðkomandi heildsölumarkaði landfræðilega hér á landi, er um endurteknar athugasemdir að ræða. Vísar PFS til svara sinna við sambærilegum athugasemdum í viðauka B. Það sama á við um

staðhæfingar um styrk og stöðu Mílu, GR og Tengis og líklega þróun á gildistíma greiningarinnar, verðmun milli svæða og um að betur færi á því að miða markaðshlutdeildartölur við veltu fremur en fjölda.

Að lokum kom fram í máli Símans að einsýnt væri, þegar litið væri til nýrra draga framkvæmdastjórnar ESB um markaðsskilgreiningar á fjarskiptamörkuðum, að þegar umtalsverður munur væri á milli markaðshlutdeilda milli svæða, eins og staðan væri hér, þá bæri að skilgreina markaði staðbundið. Hið sama gildi þótt tiltekið svæði væri með jafn marga keppinauta, en mismunandi aðila, því líkur væru á að um aðskilda markaði væri að ræða, sbr. svæði Tengis og svæði GR. Að mati Símans væru allar vísbendingar í þá átt að skilgreina bæri markað 3a og 3b sem landfræðilega og virtist sem viðbótarsamráð PFS, ef eitthvað væri, styrkja þá afstöðu Símans.

PFS tekur fram að munur á markaðshlutdeild eftir svæðum og fjöldi keppinauta væru meðal atriða sem horfa bæri til. Það væru atriði sem snéru að formgerð markaðarins. Auk slíkra atriða ber að horfa til hegðunar markaðsaðila, t.d. verðlagningu og markaðssetningu eftir svæðum. Eftir ítarlega greiningu á öllum þessum fjölmörgu þáttum var það niðurstaða PFS að ekki þætti tilefni til að aðgreina landfræðilega markaði hér á landi, heldur aðeins að kveða á um mismunandi kvaðir eftir svæðum. Þá er PFS ekki sammála Símanum um að auka samráð PFS hefði styrkt þessa afstöðu Símans.

Síminn sagði að enginn vafi léki á því að lagaleg skilyrði fyrir íhlutun á markað 3a og 3b á höfuðborgarsvæðinu væru ekki fyrir hendi, og þar af leiðandi ekki skilyrði fyrir því að leggja kvaðir á Símann, líkt og PFS hygðist gera.

GR væri með 100% útbreiðslu á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. með ljósleiðarakerfi að hverju einasta heimili. Míla væri það ekki. Eftir því sem ráða mætti af greiningu PFS, þá væri GR með um eða yfir 50% markaðshlutdeild á heimtaugum sem notaðar væru fyrir bandbreiða þjónustu (markaður 3a). Hið sama gildi um bitastraumsaðganginn (markaður 3b). Síminn væri síðan með undir 40% markaðshlutdeild á markaðnum og því væri hins vegar ranglega haldið fram í viðbótargreiningu PFS að Síminn hefði verið að auka hlutdeild sína á svæðinu. Sú fullyrðing væri röng og ljóst að PFS byggði afstöðu sína ekki á gögnum. Árinu 2020 væri að ljúka og PFS þyrfti að vera með það á hreinu að byggja niðurstöður sínar á réttum gögnum. Það lægi fyrir, staðfest af PFS, að hlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu væri undir 40% og hún hefði ekki breyst frá þeim tölum sem PFS hefði lagt til grundvallar. Ef spáð væri fyrir um þróun næstu 2-3 ára, út frá þróun sl. 2-3 ára, væri ljóst að hlutdeild Símans myndi ekki vaxa á höfuðborgarsvæðinu, heldur lækka.

Afstaða PFS

PFS vísar til svara sinna við sambærilegri athugasemd Símans í viðauka B, sem og til uppfærðrar greiningar (viðauki A). Eins og þar kemur fram, og PFS hefur ítarlega rökstutt, er ekki tilefni til að aðgreina viðkomandi heildsölumarkaði landfræðilega hér á landi, hvort sem það er höfuðborgarsvæðið eða önnur svæði. Þegar landið allt er einn landfræðilegur markaður má alltaf finna tiltekin svæði eða sveitarfélög þar sem markaðshlutdeildir Mílu og Símans eru undir landsmeðaltali og önnur sem eru yfir því. Því eru til staðar lagaleg skilyrði fyrir íhlutun á viðkomandi mörkuðum um land allt.

Til að svara samt athugasemd Símans um stöðuna á höfuðborgarsvæðinu þá er það rétt hjá Símanum að markaðshlutdeild GR á höfuðborgarsvæðinu sé yfir 50% á markaði 3b, en hún var [...] % í árslok 2020, en var [...] % á starfssvæði félagsins öllu. Á markaði 3a voru þessar

hlutdeildir GR hins vegar [...] af fjölda heimtauga útleigu á höfuðborgarsvæðinu og [...] á starfssvæði GR öllu.

Þá heldur Síminn því fram að félagið sé með undir 40% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu. Markaðshlutdeild félagsins var [...] á því svæði í árslok 2020 og [...] á starfssvæði GR öllu. Það er því rétt að Síminn er rétt undir 40% hlutdeild á þessum svæðum. Markaðshlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu hefur tekið litlum breytingum undanfarin ár, hún var rétt yfir 40% í lok árs 2017 eða [...], minnkaði aðeins undir 40% í lok 2018 eða í [...] og var [...] í árslok 2020.

Þá heldur Síminn því fram að markaðshlutdeild Símans muni lækka á líftíma greiningarinnar á höfuðborgarsvæðinu. Ef horft er til þróunar síðustu ára og nýlegs samnings Símans og GR um bitastraumsaðgang Símans að ljósleiðaraneti GR, telur PFS allar líkur á því að markaðshlutdeild Símans muni þvert á móti hækka á svæðinu út líftímann, en reiknað er með að umræddur samningur komist til framkvæmda á seinni hluta ársins 2021.

Vísast enn til fyrri svara í viðauka B um hvernig höfuðborgarsvæðið eða starfssvæði GR getur ekki verið grundvöllur sérstaks landfræðilegs markaðar.

Síminn benti á að eftirfarandi fullyrðing PFS í greiningunni væri efnislega röng:

„PFS taldi samkeppnisþrýsting hins vegar ekki nægan þar sem aðeins einn keppinautur væri til staðar á hverju svæði og samkeppnisaðstæður væru ekki, umtalsvert“ frábrugðnar milli svæða, enda hefði Síminn verið að auka markaðshlutdeild sína á þeim svæðum á allra síðustu misserum“

Framangreind forsenda PFS fyrir álagningu kvaða væri röng. Hlutdeild Símans á höfuðborgarsvæðinu hefði ekki verið að aukast. Það væru a.m.k. engar vísbendingar í þá veru að hlutdeild Símans væri að fara yfir 40% og þ.a.l. engar líkur á því að hlutdeild Símans færi nálægt 50%.

Það væru engin gögn sem styddu þessa fullyrðingu að Síminn hefði verið að auka markaðshlutdeild sína á höfuðborgarsvæðinu, heldur hefði þvert á móti engin breyting verið á þróun viðskiptavinafjölda Símans á höfuðborgarsvæðinu og engar vísbendingar um að hlutdeild Símans myndi fara yfir 40% á höfuðborgarsvæðinu á líftíma greiningar PFS. Það sem af væri árinu 2020 hefði viðskiptavinum Símans í interneti fækkað á meðan markaðurinn hefði verið að stækka.

Álagning kvaða á höfuðborgarsvæðinu, hvaða nafni sem þær kynnu að nefnast, væru einfaldlega óheimil. Þótt Míla kynni að vera eini aðilinn á tilteknu landssvæði, sem veitti bandbreiða þjónustu um heimtaugar, þá væri ekkert sem réttlætti kvaðir á Símann á öllu landinu vegna þessa, og augljóst að ef PFS hrinti áformum sínum í framkvæmd, þá yrði slík ákvörðun alvarlegt brot á meðalhófsreglu stjórnsýslulaga.

Í ljósi þess að Síminn væri með undir 40% markaðshlutdeild á viðkomandi svæði væri augljóst að áhyggjur Símans væru réttlætanlegar og það væri ekki undir nokkrum kringumstæðum hægt að réttlæta kvaðir á Símann á umræddu svæði.

Fengi Síminn ekki skilið rökin á bak við þá hugmyndafræði PFS að leggja kvaðir á Mílu eða Símann, en sleppa GR, sem núna lægi fyrir að hefði notið ríkisstuðnings, skv. niðurstöðu ESA, og samkvæmt því sem PFS hefði sjálf neyðst til að viðurkenna. Síminn fengi ekki séð að PFS hefði framkvæmt spá sína um hvernig markaðurinn myndi þróast án kvaða á umræddu svæði.

Fyrr en það yrði gert gæti PFS ekki lagt kvaðir á og það væri óhugsandi að leggja á íþyngjandi kvaðir sem væru byggðar á getgátum og geðþóttu í stað rannsókna.

Afstaða PFS

PFS vísar til næsta svars síns hér að framan. Um mjög áþekka athugasemd er að ræða og þar var svarað og hefur í raun verið svarað í viðauka B.

Þá hefur PFS svarað því í viðauka B, hvers vegar stofnunin leggur ekki kvaðir á GR, en það er einfaldlega vegna þess að það félag hefur ekki verið útnefnt sem fyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk. Þá hefur PFS einnig svarað þar athugasemdum Símans um meintan ólögmatan ríkisstuðning GR. Þá hafnar PFS því alfarið að álagning kvaða byggji á getgátum og geðþóttu í stað rannsókna. PFS hefur þvert á móti rannsakað umrædda markaði og tengdan smásölumarkað mjög ítarlega. Benda má á að greining þessi er sú langsamlega viðamesta sem PFS hefur nokkru sinni framkvæmt.

Síminn sagði að Tengir væri það fyrirtæki sem væri með mestu hlutdeildina á Norðurlandi eystra og því yrði ekki fyllilega skilið hverju PFS teldi sig vera að ná fram með því að leggja kvaðir Mílu en ekki Tengi. Ef það væri ekki tilefni til þess að leggja kvaðir á Tengi, sem væri í 40% eigu Akureyrarbæjar og þannig fjármagnað með opinberu fé, þá væri ekki tilefni til þess að leggja kvaðir á aðra aðila sem væru með minni hlutdeild og nær eingöngu koparkerfi.

Það þjónaði t.d. engum tilgangi að leggja kvaðir á kopartengingar Mílu þegar ljósleiðari frá Tengi væri á sama stað. Í grunninn væri verið að leggja íþyngjandi kvöð á eignir sem ekki væri verið að nota og væri líklegt að yrðu ekki notaðar eftir að neytandinn væri farinn yfir á kerfi Tengis.

PFS ætti að fylgja þeim reglum sem gert væri ráð fyrir að miðað skyldi við varðandi spálíkan fyrir líftíma greiningar og skv. PFS væri um 2-3 ár að ræða. Þannig þyrfti PFS að svara þeirri spurningu hvernig þróun í hlutdeild Tengis væri líkleg til þess að verða næstu 2-3 ár og meta stöðuna út frá þeirri spá. Það hefði ekki verið gert. Þar af leiðandi væri málið ekki fullrannsakað.

Síminn teldi að ekki væru lagaheimildir til íhlutunar í starfsemi Símans á Norðurlandi eystra. Staðan á svæðinu væri þannig að Tengir væri sá aðili sem væri með flestar tengingar á svæðinu á markaði 3a. Hvaða fjarskiptafyrirtæki sem væri gæti tengst Tengi og boðið upp á fjarskiptaþjónustu til neytenda og fyrirtækja á svæðinu.

Að mati Símans væri í besta falli tilgangslaust að leggja kvaðir á Mílu þar sem Tengir hefði þegar lagt ljósleiðara, en að öllum líkindum myndu slíkar kvaðir skekkja samkeppni, skaða neytendur og hægja á fjárfestingum.

Það væri þess vegna vandséð hvaða markmið PFS stefndi að með því að leggja kvöð á kopartengingar Mílu en ekki ljósleiðaratengingar Tengis. Ef kenning PFS um staðgöngu væri rétt blasti við að samkeppnislegt aðhald kopartenginga væri að minnsta kosti mjög veikt. Nægði þar að líta til þróunar tenginga Tengis samanborið við kopartengingar Mílu.

Við þær aðstæður væri áriðandi það væru ekki takmarkandi kvaðir á þeirri þjónustu eða vöru sem veitti mjög veikt aðhald, ef eitthvað. Það væri mat Símans að bestu aðstæður fyrir fjarskiptafyrirtæki sem keyptu þjónustu af Mílu eða Tengi, væru að geta nýtt sér samkeppni milli aðilanna, fremur en að annar aðilinn væri undir stífum kvöðum, því þá væri samningsstaða þeirra sem keyptu þjónustuna af hinum aðilanum enn verri. Síminn teldi að það væri æskilegt

að hafa engar kvaðir, en PFS gæti síðan, ef markaðsgreiningar væru gerðar á réttum tíma, greint markaðinn hratt ef aðstæður breyttust, s.s. ef verðlagning yrði of há.

Afstaða PFS

PFS vísar til svara sinna hér að framan, sem og í viðauka B, varðandi ofangreindar athugasemdir Símans varðandi Tengir og stöðuna á starfssvæði þess félags. Síminn margítrekar sömu athugasemdirnar hér og við frumdrögin. Hefur þeim áður verið gerð góð skil.

PFS ítrekar að starfssvæði Tengis er ekki sérstakur aðgreindur landfræðilegur markaður frekar en önnur svæði hér á landi. Þar að auki er ekki rétt að Tengir sé með mestu hlutdeildina á viðkomandi mörkuðum á starfssvæði félagsins. Í árslok 2020 var markaðshlutdeild Tengis undir helmingi eða [...] % á markaði 3a og umtalsvert minni eða [...] % á markaði 3b á starfssvæði félagsins. Síminn nýtur yfirgnæfandi markaðshlutdeildar í smásölu internetþjónustu á starfssvæði Tengis eða nærri [...] %. Enda leigir Míla mikinn hluta heimtauga Tengis og veitir eigin bitastraum á þeim. Tengir á því mikið undir kaupendastyrk Símasamstæðunnar.

Síminn sagði að í Reykjanesbæ væru þrír aðilar sem væru starfandi, og að mati Símans væri þá um sérstakan markað að ræða. Enga umfjöllun væri að finna um Reykjanesbæ og þá staðreynd að það væru þrír aðilar að selja ljósleiðaratengingar um eigið kerfi á svæðinu, þ.e. Kapalvæðing, Míla og GR. Þar sem þrír aðilar væru starfandi væru almennt engar forsendur fyrir kvöðum. Skoraði Síminn á PFS að rannsaka viðkomandi svæði betur og fella niður allar kvaðir á umræddum markaði.

Afstaða PFS

PFS hefur svarað sambærilegri athugasemd Símans í viðauka B og vísar til þess. Þá hefur PFS bætt við umfjöllun í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A) um stöðuna í Reykjanesbæ. Niðurstaðan var sú að umrætt kapalkerfi Kapalvæðingar eða smásölustarfsemi þess félags skapaði ekki nægjanlegt aðhald á Símasamstæðuna til að réttlætanlegt væri að aðgreina það sveitarfélag sem sérstakan landfræðilegan markað, auk þess sem það sveitarfélag er lítið í heildarsamhenginu.

Síminn áréttaði að lokum fyrri sjónarmið sín og taldi að þar sem tveir aðilar eða fleiri væru að bjóða upp á aðgang að ljósleiðara, þá væru ekki forsendur fyrir íhlutun á þann aðila sem væri með minnihluta tenginga. Kopartengingar væru ekki staðganga við ljósleiðara og væru engin gögn sem styddu þá fullyrðingu miðað við hvernig þjónustan væri í dag. Ennfremur legði Síminn áherslu á að það væri ótækt að leggja kvöð á Símann án þess að það hefði átt sér stað greining á viðkomandi kvöð.

Ekki væri síður mikilvægt að ekki væri lögð kvöð á aðila um réttindi og skyldur, án þess að útfæra með nokkrum hætti hverjar skyldurnar væru. PFS yrði þess vegna að gefa út nýtt samráðsskjal, þar sem tekið væri tillit til þróunar markaðarins frá þeim tölum sem legið hefðu frumdrögunum til grundvallar og þar sem skýrlega væri tekið fram hverjar þær kvaðir væru sem stofnunin hygðist leggja á Símann.

Afstaða PFS

PFS hefur fyrr í þessu skjali, sem og í viðauka B, svarað öllum ofangreindum athugasemdum Símans og vísast til þess. PFS ítrekar að rannsókn málsins hefur verið fullnægjandi og ítarleg og að ekki sé þörf á að gefa út nýtt samráðsskjal.

Nova vísaði til málsgreinar 102 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að niðurstaða PFS í málsgreinum 593 og 794 í frumdrögunum hefði verið á þá leið að ekki væri tilefni til að aðgreina mismunandi landfræðilega markaði hér á landi. Til þess væru samkeppnisaðstæður milli svæða með lítilli eða engri samkeppni annars vegar og svæða með meiri samkeppni hins vegar ekki nægilega ólíkar. Þótt einhver munur væri á formgerð markaðarins milli umræddra svæða, m.a. varðandi útbreiðslu ljósleiðaraneta og markaðshlutdeilda, skilaði sá munur sér ekki í hegðun Símasamstæðunnar né keppinauta hennar milli umræddra svæða og skilaði sér þannig ekki til neytenda í formi mismunandi verða, gæða, þjónustuframboðs og fleiri atriða sem neytendur ættu að upplifa ef samkeppnisaðstæður væru verulega mismunandi milli svæða. Samkeppnisþrýstingur sá sem Míla stæði frammi fyrir væri þannig ekki nægilega misjafn milli þessara tveggja svæða á viðkomandi mörkuðum til að hann gæti talist verulegur.

Vísaði Nova til athugasemdar sinnar við málsgrein 70 í kafla 4 um ERT hér að framan og taldi hana einnig eiga við hér. Nova sagðist þar telja að aðrar ástæður lægju að baki því að lægra verð fyrir koparheimtaugar væru ekki að skila sér til neytenda. Ástæðurnar væru þær að enn væri umtalsverður fjöldi viðskiptavina sem nýtti þær tengingar, bæði á svæðum þar sem aðrir valkostir væru í boði og þar sem slíkt væri ekki í boði. Í augum neytenda væri eðlilegt að verð kopartenginga myndi þá lækka á öllum svæðum óháð því hvort um væri að ræða svæði sem hefðu slíka valkosti eða ekki. Fjarskiptafyrirtækin (að mestu Síminn og Vodafone) hefðu ekki lækkað verð og sett þau í takt við hraða tengingar, af þeirri einföldu ástæðu að engin samkeppni ríkti um það verð.

Afstaða PFS

PFS telur að ofangreind athugasemd Nova styðji niðurstöður markaðsgreiningar PFS.

Nova gerði athugasemd við málsgrein 119 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að þar sem almennt væru aðeins tvö starfandi fjarskiptanet (kopar eða ljósleiðari) til staðar hér á landi, að neti Mílu meðtöldu, á svæðum þar sem samkeppni væri yfir höfuð til staðar, hygðist PFS þó ekki breyta því viðmiði að um 75% útbreiðslu keppinautar Mílu þyrfti að vera að ræða. Eins og fram kæmi í frummatinu væri það mat BEREC og langflestra systurstofnana PFS í Evrópu að það þyrfti a.m.k. þrjú net til að tryggja samkeppni.

Nova sagði að miðað við ofangreinda málsgrein í auka samráðsskjalinu og mat systurstofnana PFS þá mætti segja að á Íslandi væru nær engin svæði þar sem tryggt væri að virk samkeppni ríkti og því væri mjög mikilvægt að reglur og kvaðir væru virkar á viðkomandi heildsölumörkuðum.

Afstaða PFS

Ofangreind athugasemd Nova styður niðurstöður PFS í markaðsgreiningu þessari.

Nova gerði athugasemd við málsgrein 120 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að allur gangur væri á því í Evrópu hvort viðmiðið um markaðshlutdeild aðila með umtalsverðan markaðsstyrk skyldi vera 40% eða 50% á smásölustigi. Það væri meginregla í samkeppnis- og fjarskiptarétti að ef aðili hefði 50% markaðshlutdeild eða meira þyrfti almennt mikið til að koma svo hann teldist ekki í markaðsráðandi stöðu. PFS hygðist í ljósi ofangreinds, sem og athugasemda sem fram hefðu komið í kjölfar samráðs um frummatið og gagna sem PFS hefði aflað í kjölfar þess og að gættu meðalhófi, falla frá því skilyrði að Síminn þyrfti að vera kominn undir 40% markaðshlutdeild í smásölu og miða fremur við 50%.

Nova sagði að það væri mat félagsins að fákeppni ríkti á umræddum markaði og því gerði PFS of mikið í að slaka á kröfum sem leitt gætu til aukinnar samkeppni.

Afstaða PFS

PFS hefur í kafla 4 hér að framan svarað sambærilegri athugasemd Nova og vísast til þess.

Nova gerði athugasemd við málsgrein 125 í auka samráðsskjalinu, þar sem fram kæmi að PFS hygðist árlega uppfæra lista yfir sveitarfélög sem uppfylltu viðmið til að falla undir svæði með meiri samkeppni og þar með vægari kvaðir.

Nova sagði að heppilegt væri að slík uppfærsla yrði gerð oftari, t.d. á 6 mánaða fresti.

Afstaða PFS

PFS telur ekki brýna þörf á að uppfæra listann oftari en einu sinni á ári. Örari breytingar á svæðisskiptingu eru ekki til þess fallnar að stuðla að fyrirsjáanleika og geta verið óþarflega íþyngjandi.

7 Aðrar athugasemdir

7.1 Almennar athugasemdir í auka samráðinu

Í kafla þessum mun PFS svara athugasemdum markaðsaðila sem bárust í auka samráðinu, en tengjast ekki beinlínis tilteknum liðum sem fjallað var um í auka samráðsskjalinu, en þar er fyrst og fremst um að ræða athugasemdir frá Símanum og GR.

7.2 Afstaða PFS til almennra athugasemda sem bárust í auka samráðinu

Síminn tók fram að athugasemdir félagsins við auka samráðið væru til viðbótar við fyrri athugasemdir Símans og áréttaði enn þá athugasemd að málið hefði ekki verið rannsakað með fullnægjandi hætti, þar sem viðeigandi gagna hefði ekki verið aflað og þá hefði PFS ekki framkvæmt þá markaðsgreiningu sem skylt væri að gera, þ.e. að greina líklega þróun markaðarins á líftíma greiningarinnar, byggt á réttum gögnum.

Ályktanir PFS í auka samráðsskjalinu væru, líkt og frumdrögin, í of miklum mæli byggðar á getgátum, án þess að eiginleg gögn lægju ályktunum til grundvallar. Þar sem um íþyngjandi ákvörðun væri að ræða væru gerðar enn ríkari kröfur til rannsóknarskyldu stjórnvaldsins. Síminn ítrekaði fyrri athugasemdir um að stofnunin legði ekki kvaðir á fyrirtæki, nema að hafa rannsakað málið og rökstutt með fullnægjandi hætti hvert markmið aðgerðanna væri og hvernig stofnunin hygðist stefna að því að ná því markmiði í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga.

Afstaða PFS

PFS hefur í viðauka B, sem og hér að framan, svarað margendurteknum athugasemdum Símans um skort á rannsókn málsins og vísast til þess.

Síminn gerði athugasemd við umfjöllun PFS varðandi Sjónvarp Símans Premium. Í auka samráðsskjali PFS kæmi eftirfarandi ranga fullyrðing fram frá stofnuninni:

„Það myndefni, þ.e. Sjónvarp Símans Premium, mun þó verða aðgengilegt á neti GR á næsta ári, en að óbreyttu eingöngu ef verslað er við Símann í smásölu.“

Efnislega væri fullyrðing PFS ekki aðeins röng heldur þætti Símanum hún stórfurðuleg í ljósi þess að Síminn hefði ítrekað og endurtekið lýst því fyrir PFS að þjónustan væri aðgengileg yfir öll fjarskiptakerfi sem byðu upp á tengingu við internet hvaða nafni sem þau nefndust, þráðbundin net og farnet. Þá hefði úrskurðarnefnd fjarskiptamála nýlega felld úr gildi ákvörðun PFS frá árinu 2019, þar sem óumdeilt hefði verið að Síminn hefði boðið Sjónvarp Símans Premium yfir kerfi GR og því ætti PFS að vera meðvitað um að efnisveitan væri í boði yfir kerfi GR.

Eðlileg vekti áhyggjur Símans þegar atriði sem þetta væri að hafa áhrif á ákvarðanatöku PFS. PFS yrði að útskýra hvernig þessi staðreynd hefði farið framhjá stofnunni eða hvort stofnunin talaði gegn betri vitund.

Þá hefði Síminn ítrekað upplýst starfsmenn PFS um að sjónvarpsþjónusta Símans væri einnig aðgengileg yfir kerfi GR og þess vegna ætti stofnunin að vera meðvitað um að sjónvarpsframboð Símans væri í boði yfir öll fjarskiptakerfi með sama hætti. Það væri mjög

óheppilegt ef PFS héldi hinu gagnstæða ranglega fram. Eina breytingin við samning Símans og GR væri að Síminn gæti boðið internetþjónustu yfir kerfi GR, sem hefði ekki verið mögulegt nema með samningnum.

Síminn benti einnig á að það væri aðeins hægt að kaupa Netflix af Netflix á Íslandi, Disney + af Disney, Viaplay af Viaplay og svo mætti lengi telja. Það væri þess vegna ekki óeðlilegt að það sama gildi um Sjónvarp Símans Premium. Yrði þess vegna ekki séð hvaða þýðingu það hefði að það væri aðeins hægt að kaupa Sjónvarp Símans Premium af Símanum.

Afstaða PFS

Í svörum PFS við athugasemdum Símans um sambærileg atriði í viðauka B er að finna umfjöllun um þá þróun sem átt hefði sér stað varðandi sjónvarpsmál Símans frá því að frumdrögin fóru í samráð í lok apríl 2020, m.a. dóm héraðsdóms Reykjavíkur frá 1. júlí 2020, þar sem sú ákvörðun PFS nr. 10/2018, að Síminn hefði brotið gegn ákvæði 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga, hefði verið staðfest, en með breyttum forsendum þó. Ennfremur var þar gerð grein fyrir framangreindum úrskurði úrskurðarnefndar sem Síminn vísar til. Í þeim svörum kemur fram að PFS muni uppfæra texta greiningarinnar um sjónvarpsmál Símans. Vísast til þess.

PFS fellst á að ofangreindur texti í auka samráðsskjalinu er ekki nákvæmur að öllu leyti. Það sem PFS á við er að langflestir viðskiptavinir Símans kaupa umrædda sjónvarpsþjónustu í gegnum vöndulinn Heimilispakkann og hefur sá vöndull trekt viðskiptavinum annarra þjónustuveitna að. Þar er IPTV þjónusta Símans innifalinn. Það er rétt hjá Símanum að félagið hefur frá ágúst 2018 boðið upp á umrædda sjónvarpsþjónustu í OTT lausn, þ.e. „Sjónvarps Símans óháð neti“. Þjónustan hefur þó verið skilyrt á þann hátt að leigja þarf tiltekinn myndlykil af Símanum til að geta notið umræddrar sjónvarpsþjónustu, þ.m.t. Sjónvarp Símans Premium. Lengi vel var mjög lítil upptaka á þeirri þjónustu óháð neti. Samkvæmt nýjustu upplýsingum frá Símanum m.v. árslok 2020, voru viðskiptavinir Símans í þeirri lausn orðnir [...] talsins. PFS telur að það sé ekki hátt hlutfall miðað við fjölda viðskiptavina Símans sem nýta sér sjónvarpsþjónustu Símans um IPTV kerfi Símans, en þeir voru 56.824 í árslok 2020.

Í svari Símans, dags. 9. febrúar 2021, við fyrirspurn PFS kemur ennfremur fram að þjónustan óháð neti væri í dag sú sama og IPTV þjónustan, þ.e. grunnáskrift og svo væri hægt að bæta við öðrum áskriftum, s.s. Sjónvarps Símans Premium, SíminnSport, Síminn heimur (erlent endurvarp), leiga á myndum, tímahliðrun, áskriftir Vodafone o.s.frv. Þessu til viðbótar hefði Síminn verið með í prófunum AndroidTV app undanfarna mánuði og í byrjun febrúar 2021 hefði tilrauna-app farið inn í AppleTV, sem væri í prófunum. Enn sem komið væri, væri nauðsynlegt að para öppin við myndlykilinn, sem gæti verið bæði IPTV eða óháð neti. Þannig skipti orðið engu máli á hvaða kerfi viðskiptavinurinn væri. Næsta skrefið í þróuninni á sjónvarpsþjónustunni, sem búið væri að vinna í sl. 1-2 ár, væri að hanna þjónustuna þannig að það væri ekki nauðsynlegt að para öppin við myndlykil Símans. Væntingar eru um að það verði tilbúið vorið 2021. Því gætu viðskiptavinir sem væru á kerfi GR, keypt „alla“ sjónvarpsþjónustu Símans með sama hætti og á kerfi Mílu, eða hvaða kerfi sem væri. Það ætti einnig við um kerfi Tengis, Snerpu og Austurljóss, burtséð frá því hvort Síminn væri með samning eða aðgang að viðkomandi kerfi.

Að mati PFS er ofangreind nýjung í sjónvarpsþjónustu Símans, auk ofangreinds samnings Símans við GR, líkleg til að draga verulega úr þeim skaðlegu áhrifum á fjarskiptamarkaði sem fyrirkomulag sjónvarpsþjónustu Símans hefur haft síðan í október 2015. Að hluta til var leyst úr því vandamáli með framangreindri OTT lausn Símans í ágúst 2018 og með

heildsölusamningum Símans við önnur fjarskiptafyrirtæki um Enska boltann sumarið 2019, og enn meira nú. PFS horfði m.a. til tveggja síðargreindu atriðanna þegar stofnunin lagði til í auka samráðsskjalinu að falla frá álagningu kostnaðargreiningarkvaðar á ljósleiðara Mílu og lagði til tilslökun á viðmiðum við val á svæðum þar sem vægari kvaðir munu gilda. Þessi nýjasta þróun, sem Síminn lýsir hér að ofan, styrkir PFS í þeirri trú að rétt hafi verið að gera það. Ofangreind þróun breytir því þó ekki að Heimilispakki Símanns, þar sem sjónvarpsþjónusta Símans, þ.m.t. Sjónvarp Símans Premium og Enski boltinn, er innifalinn er mjög vinsæll vöndull, sem aðrir þjónustuveitendur virðast eiga erfitt með að keppa við.

Að lokum benti Síminn á að það væri aðeins hægt að kaupa Netflix af Netflix á Íslandi, Disney+ af Disney, Viaplay af Viaplay og svo mætti lengi telja. Það væri þess vegna ekki óeðlilegt að það sama gildi um Sjónvarp Símans Premium. Yrði þess vegna ekki séð hvaða þýðingu það hefði að það væri aðeins hægt að kaupa Sjónvarp Símans Premium af Símanum.

PFS bendir á að ólíku er saman að jafna þegar myndveita er í eigu markaðsráðandi fjarskiptafyrirtækis eða myndveitur á borð við Netflix o.fl. sem ekki reka eigin dreifikerfi.

Síminn sagði að þar sem PFS teldi ekki tilefni til þess að hlutast til um rekstur GR, en ætlaði að leggja kvaðir á Mílu og Símann, teldi Síminn vert að rifja upp nokkur atriði varðandi málflutning PFS um GR í tengslum við málefni Símans. Í máli sem orðið hefði að ákvörðun nr. 10/2018, hefði PFS haldið því fram að kröfur Símans um aðgang að kerfi GR hefðu verið ómálefnalegar vegna þess að GR væri byggt upp á markaðslegum forsendum. GR hefði sagt eftirfarandi um eigin rekstur:

„GR væri rekið á markaðslegum forsendum í samræmi við ákvörðun PFS um fjárhagslegan aðskilnað fjarskiptastarfsemi OR.“

Augljóslega væri að þessi fullyrðing GR röng, þar sem GR hefði á þessum tíma ekki verið rekin í samræmi við ákvörðun PFS um fjárhagslegan aðskilnað fjarskiptastarfsemi OR. Svo hefði PFS sagt í sama máli:

„Net GR er byggt og fjármagnað á markaðslegum forsendum og því verður að líta á viðræður Símans og GR með þeim augum að þær séu eingöngu á viðskiptalegum grundvelli frjálsra samninga.“

Þar sem PFS hefði haldið því fram að GR væri fjármagnað á markaðslegum forsendum yrði að líta á samningaviðræður Símans og GR með ákveðnum hætti. Það væri ljóst að þessi forsenda sem PFS hefði gefið sér hefði verið röng og í ljósi þess að PFS hefði verið að rannsaka GR á sama tíma, hefði PFS mátt vita betur en að halda þessu fram. Ennfremur hefði komið fram hjá PFS:

„Eftirlit PFS með GR hefur staðfest eðlilegan framgang fyrirtækisins, þ.m.t. arðsemiskröfu, skuldsetningu o.fl.“

Þessi ákvörðun hefði legið fyrir í júlí 2018. Í ákvörðun PFS nr. 3/2019 hefði síðan komið fram:

„Samkvæmt framangreindu taldi PFS að fjárhagslegur aðskilnaður OR og GR hefði verið í samræmi við ákvæði 36. gr. fjarskiptalaga, að undanskildum skammtímalánveitingum til GR í tengslum við sjóðspott OR á árinu 2017. PFS gerði einnig athugasemd við skilyrði í lánssamningum við lánastofnanir um eignarhald OR yfir GR. PFS taldi því þörf á úrbótum á framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar OR og GR.“

Framangreint sýndi mikilvægi þess að PFS gæfi sér ekki forsendur um stöðu GR heldur rannsakaði stöðu félagsins. Að mati Símans ætti PFS að eigin frumkvæði að afturkalla ákvörðun nr. 10/2018, enda hefði forsendan um að GR væri rekið á markaðslegum forsendum brostið og þar af leiðandi eftirfarandi mat PFS á samningaviðræðum GR og Símans á grundvelli þessarar forsendu. Mætti t.a.m. benda PFS á ákvörðun ESA, dags. 5. desember 2019:

„Based on the above considerations, it is the Authority's preliminary view that GR has obtained an advantage within the meaning of Article 61(1) of the EEA Agreement, which it could not have obtained under normal market conditions, by: (i) not paying market interest on the advantage it obtained through a temporary suspension of interest payments, (ii) receiving funds indirectly from OR for the layout of a fibre optic cable network in Ölfus Municipality, (iii) receiving short-term lending from OR, and (iv) through the inclusion of a condition in GR's loan agreements with private lenders on OR's continued majority ownership in GR.“

ESA hefði þannig fundið fjórar ástæður fyrir því að GR væri ekki rekið á markaðslegum forsendum skv. ákvæðum EES samningsins. Ljóst væri að GR, væri ekki aðeins fjármagnað með opinberu fé, heldur hefði félagið notið ríkisstuðnings við uppbyggingu sína, sem hefði skilað félaginu yfir 50% tengihlutfalli og markaðshlutdeild á starfssvæði sínu. Síminn skoraði á PFS að meta líklega þróun á bitastraumsmarkaði, m.t.t. þeirrar staðreyndar að GR byði ekki upp á aðgang að heimtaugum nema bitastraumsþjónusta væri keypt samhliða. Þá ætti að vera unnt að greina þau svæði þar sem Míla væri ólíkleg til þess að leggja ljósleiðara á höfuðborgarsvæðinu og reikna líklega þróun á þeim svæðum á næstu 2-3 árum. Þannig væri unnt að sjá að GR myndi vaxa áfram og eðlilega væri spurning hvort kvöðum væri beint að réttum aðila.

Afstaða PFS

Vísast til fyrri svara hér að framan um hlutdeildir GR í viðauka B og uppfærðum viðauka A, enda um endurteknar athugasemdir að ræða hvað það varðar.

PFS telur að þessi upprifjun Símans á fullyrðingum um meinta ólögmæta ríkisaðstoð til GR og hvernig hún tengist forsendum í svonefndu sjónvarpsmáli, sbr. ákvörðun PFS nr. 10/2018, ásamt áskorun til PFS um að afturkalla þá ákvörðun, eigi ekki erindi í því máli sem hér er til úrlausnar, auk þess sem fullyrðingarnar standast að mestu ekki skoðun.

PFS hefur um langt árabil og með reglubundnum hætti haft til skoðunar framkvæmd á fjárhagslegum aðskilnaði GR innan OR samstæðunnar. Meginniðurstaðan hefur verið sú að framkvæmdin sé í samræmi við lög, þ.m.t. í ákvörðun nr. 3/2019 eins og glögglega kemur fram í tilvitnun Símans. Á hinn bóginn var það niðurstaða PFS að fyrir hendi hefðu verið tiltekin og afmörkuð frávik sem þyrfti að bæta úr. PFS hefur sömuleiðis staðfest slík frávik í fyrri ákvörðunum stofnunarinnar varðandi eftirlit með framkvæmd fjárhagslegs aðskilnaðar GR innan OR samstæðunnar.

Nú hefur ESA komist að þeirri bráðabirgðaniðurstöðu að þessi frávik sem talin eru upp í tilvitnun Símans kunni að fela í sér ólögmætan ríkisstuðning. Þetta er nú til frekari skoðunar hjá ESA. Verði það niðurstaðan að um ólögmætan ríkisstuðning hafi verið að ræða í þessum afmörkuðu tilvikum liggur ekki fyrir hver hinn ólögmæti fjárhagslegi ávinningur GR hafi verið. PFS hafnar því að endanleg niðurstaða ESA um þetta hafi áhrif á þá markaðsgreiningu sem hér er undir.

Síminn teldi skorta verulega á að fyrirhuguð ákvörðun PFS fullnægði áskilnaði 12. gr. stjórnsýslulaga um meðalhóf. Fyrirhuguð ákvörðun PFS fæli m.a. í sér að aðgangskvöð væri

lögð á Mílu, ásamt kvöð um gjaldskráreftirlit með kopartengingum og kvöð um eftirlit með Símanum ásamt fleiri atriðum. Í reynd næðu helstu kvaðirnar til landsins alls, þótt bersýnilega væri ekki þörf á þeim á öllu landinu.

Engu að síður kæmi fram að PFS hefði greint nokkurn fjölda sveitarfélaga þar sem Síminn væri með undir 50% markaðshlutdeild og annað fyrirtæki en Míla væri með yfir 75% útbreiðslu á aðgangsneti í viðkomandi sveitarfélagi. Næði þetta viðmið til 70% íbúa landsins. Í frumdrögum PFS hefðu komið fram upplýsingar um fjölda landssvæða þar sem markaðshlutdeild Mílu væri lægri en næsta keppinautar. Samt teldi PFS viðeigandi að viðhalda kvöðum á umræddum svæðum en ekki leggja kvaðir á það fyrirtæki sem væri með hæstu hlutdeildina. Það væri bersýnilega ekki í samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga að leggja á kvaðir á umræddum svæðum. Eðlilegra væri að leyfa markaðnum að þróast með eðlilegum hætti og væru fjölmargar vísbendingar um að þróun á markaði hefði verið jákvæð fyrir neytendur, þegar kvöðum hefði verið aflétt.

Ef það væru einhver samkeppnisleg vandamál á öðrum svæðum þá þyrfti að greina þau vandamál og bregðast við þeim á þeim stöðum en ekki leggja á kvaðir, t.d. í Reykjavík, vegna aðstæðna á allt öðrum stöðum. Væri verið að ganga lengra en nauðsynlegt væri til þess að ná lögmætu markmiði. Það væri hins vegar mat Símans að kvaðir sem PFS hefði lagt á og yfirlýsingar um líklegar kvaðir væru hið eiginlega samkeppnislega vandamál.

Samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga væri stjórnvaldi aðeins heimilt að taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að væri stefnt, yrði ekki náð með öðru og vægara móti. Skyldi þess þá gætt að ekki væri farið strangar í sakirnar en nauðsyn bæri til. Ákvæðið væri sérstaklega þýðingarmikið þegar um væri að ræða matskennda ákvörðun.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála Símanum um að þær kvaðir sem PFS hyggst leggja á Símasamstæðuna, eins og þeim er lýst í auka samráðsskjalinu, séu úr hófi fram miðað við formgerð markaðarins, samkeppnisstöðuna hér á landi að öðru leyti og greind samkeppnisvandamál. PFS ákvað að falla frá kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðara Mílu og kveða þess í stað á um vægari kvöð sem felst í að samstæðan standist ERT próf. Ennfremur að slaka nokkuð á skilyrðum fyrir því að sveitarfélag falli undir svæði með meiri samkeppni og þar með vægari kvaðir á Mílu.

Enn og aftur kemur Síminn fram með athugasemd sem snýr að því að aðgreina beri landfræðilega markaði hér á landi á viðkomandi mörkuðum. PFS hefur í viðauka B, sem og hér að framan, svarað slíkum athugasemdum Símans og vísast til þess, sem og kafla 6 og 7 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A).

Síminn sagði að þar sem það skorti að skilgreint væri markmið með ákvörðun PFS væri erfitt að greina hvaða aðgerðir væru til þess fallnar að ná því markmiði. Það blasti þó við að kvaðir á samstæðu Símans, þar sem einingar innan samstæðunnar væru ýmist með undir 40% markaðshlutdeild eða lægri hlutdeild en keppinautar, væru ekki í samræmi við meðalhófsregluna, auk þess að fara augljóslega gegn hag neytenda.

Skoraði Síminn því á PFS að lagfæra greininguna, skilgreina markmið og tryggja að ekki væru lagðar kvaðir á fyrirtæki þar sem hlutdeild þeirra réttlætti ekki íhlutun á grundvelli samkeppnisréttar. Þá væri erfitt að sjá hvort þær kvaðir sem væru lagðar á öðrum svæðum myndu skila einhverjum árangri í ljósi þess að skilgreint markmið skorti. Ef markmiðið væri að

stuðla að aukinni ljósleiðaravæðingu, þá myndi markaðsgreining PFS og misráðnar boðaðar kvaðir á þeim grunni í reynd draga úr slíkum hvötum.

Þyrfti PFS að bregðast við því með því að vera afdráttalausari um að tilteknar kvaðir kæmu ekki til greina, enda vandséð hvernig hægt væri að ráðast í risavaxnar fjárfestingar til áratuga ef PFS héldi því opnu að koma síðar fram með kvaðir sem gerðu arðsemi slíkra fjárfestinga að engu.

Afstaða PFS

PFS er ekki sammála Símanum að markmið með umræddri markaðsgreiningu skorti. Markmiðið er bæði að efla samkeppni á viðkomandi heildsölumörkuðum og að stuðla að áframhaldandi ljósleiðaraútbreiðslu, neytendum til hagsbóta. Kemur þetta gegnumgangandi fram í greiningunni. Kvaðir PFS stuðla að þessum markmiðum og huga að ákveðnu jafnvægi milli þessara markmiða. PFS hefur áður svarað siendurteknum athugasemdum Símans um einstök svæði og vísast til þess.

Síminn segir að PFS þurfi að vera afdráttarlausari með það að tilteknar kvaðir komi ekki til greina um alla framtíð. Á Síminn þar vafalaust við um kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu. Eins og fram kemur í auka samráðsskjalinu taldi PFS rétt, af ástæðum sem þegar hafa verið raktar, að falla frá því að svo stöddu að leggja slíka kvöð á Mílu og mæla þess í stað á um kvöð um að Símasamstæðan standist ERT próf. Að sjálfsögðu getur PFS ekki gefið það út í eitt skipti fyrir öll að slík kvöð komi ekki til greina í framtíðinni. Það gæti m.a. gerst ef samkeppnisaðstæður og samkeppnisvandamál versna og/eða ef Símasamstæðan fellur á framangreindu ERT prófi og bæti ekki úr því ástandi í samræmi við ákvörðun PFS þar að lútandi. Þá er rétt að benda á að þegar lögð er á kvöð um að verð fyrir ákveðna þjónustu byggji á kostnaði er tryggt að kostnaðurinn við að veita þjónustuna á hagkvæman hátt sé endurheimtur ásamt hæfilegri arðsemi af bundnu fjármagni.

Síminn áréttaði að stjórnvaldsákvörðun yrði að vera skýr og ákveðin. Það væri einnig sérstaklega mikilvægt þegar um matskennda ákvörðun væri að ræða, þar sem um væri að ræða kvaðir og útfærslur á þeim. Niðurstöður máls og þar með réttindi og skyldur ættu að vera orðað með einföldum og skýrum hætti, sbr. m.a. blaðsíðu 234 í riti Páls Hreinssonar, „Stjórnsýslulögin“. Fyrirhuguð ákvörðun PFS fullnægði ekki þessum áskilnaði.

Afstaða PFS

PFS telur að umrædd markaðsgreining sé skýr og ákveðin, þótt hún sé mjög umfangsmikil og töluvert flókin. Sú kvöð sem ekki er útfærð út í hörgul í greiningunni, þ.e. ERT kvöðin, er ennfremur nægjanlega skýr svo markaðsaðilar, þ.m.t. Símasamstæðan, eigi að skilja út á hvað hún gengur. Sú kvöð verður svo útfærð í sérstakri ákvörðun, að undangengnu samráði við hagsmunaaðila hér á landi og við ESA og önnur fjarskiptaeftirlitsstofnanir á EES-svæðinu. PFS þótti ekki rétt að valda meiri seinkun á greiningunni en orðið er, með nákvæmari útfærslu á þeirri kvöð.

Síminn sagði að til þess að heimilt væri að taka íþyngjandi ákvörðun þyrfti að stefna að lögmætu markmiði. Það væri ekki neitt slíkt markmið í tillögum PFS.

PFS hefði staðhæft að ekki gæti verið virk samkeppni til staðar nema það væru a.m.k. þrjú fyrirtæki, sem starfræktu eigið net, kepptu á sama stað. Þetta væri nýmæli og ekki væri bent á nein rök þessu til stuðnings. Virk samkeppni væri ekki mæld í fjölda aðgangsneta. Það gæti

ekki verið markmið eitt og sér að fjölga keppinautum, enda ekki gefið að fleiri keppinautar leiddu til betri þjónustu eða betra verðs. Víða í Evrópu væru t.d. ekki lögð samhliða ljósleiðarkerfi, heldur væru aðilar í samstarfi við að leggja ljósleiðara eða nýta fyrirbyggjandi innviði. Ef keppinautar væru of margir miðað við markaðsaðstæður, þá gæti samkeppni leitt til óskilvirkni og væri þannig óvirk.

Samkeppni leiddi af sér marga þætti. Það gæti verið betri þjónusta, en í sumum tilfellum yrði hún á lakari kjörum, þegar nýting hvers kerfis minnkaði. Skortur á samnýtingu gæti leitt til minni gæða á verri kjörum. Mikil og hörð samkeppni gæti líka leit af sér lakari þjónustu á lakari kjörum. Þegar um væri að ræða einsleitán markað og svigrúm til aðgreiningar væri takmarkað, væri hætta á því að niðurstaðan yrði sú síðastnefnda. Þannig skipti gríðarlega miklu máli að skýrt væri hvert hið eiginlega markmið væri, sem PFS stefndi að. Hámarksfjöldi keppinauta eða samliggjandi kerfa gæti í sjálfu sér ekki verið markmiðið, heldur hlyti að vera stefnt að neytendaábata og samkeppni sem skilaði betri vörum eða þjónustu til neytenda á betri kjörum.

Síminn skoraði á PFS að leggja fram skýrt og afmarkað lögmætt markmið sem stofnun stefndi á að ná með ákvörðun sinni og þannig gæti stofnunin síðar mælt hvort ákvörðunin hefði stuðlað að því að því markmiði hefði verið náð.

Það væri mat Símans að markmið PFS ætti að vera í samræmi við markmið Alþingis og reyna eftir fremsta megni að stuðla að aukinni ljósleiðaravæðingu þar sem hennar væri þörf og aukinnar samvinnu sem stuðlaði að skilvirkari og hagkvæmari fjarskiptum, neytendum til góðs.

Afstaða PFS

PFS vísar til svars hér að framan varðandi markmið með markaðsgreiningunni.

PFS staðhæfir ekki í greiningunni að ekki geti verið virk samkeppni ef aðeins tvö net er starfandi. Hins vegar er það mat PFS að meiri líkur væru á því ef net væru fleiri en tvö. Ennfremur er það mat PFS að miðað við formgerð markaðarins og samkeppnisaðstæður að öðru leyti ríki ekki virk samkeppni hér á landi á viðkomandi heildsölumörkuðum né tengdum smásölumarkaði. PFS segir hvergi að fjöldi neta sé markmið í sjálfu sér. Það sem er eitt meginmarkmið greiningarinnar er að efla samkeppni á mörkuðum þar sem ekki ríkir virk samkeppni. Reynslan á ýmsum mörkuðum hefur sýnt að meiri líkur séu á því að það markmið náist ef fleiri en eitt og fleiri en tvö fjarskiptanet eru til staðar. Ennfremur skiptir máli hve margir þjónustuveitendur keppa á þeim netum sem til staðar eru.

Síminn segir að markmið PFS ætti að vera að stuðla að aukinni ljósleiðaravæðingu. PFS er sammála því að það sé eitt meginmarkmið greiningarinnar. En það má ekki vera á kostnað samkeppninnar. Með því að falla frá því að leggja kvöð á Mílu um kostnaðarviðmiðaða gjaldskrá á ljósleiðurum félagsins, telur PFS sig vera að taka tillit til athugasemda um að slík kvöð gæti hamlað frekari ljósleiðaraútbreiðslu Mílu. Með því að leggja fremur á kvöð um ERT telur PFS sig vera að tryggja að samkeppnin líði ekki fyrir þá tilslökun. Ennfremur útfærir PFS kvöð um aðgang að rörum og lagnaleiðum Mílu með nánari hætti í greiningu þessari en í gildandi greiningu, sem ætti einnig að leiða til áframhaldandi útbreiðslu ljósleiðaraneta, sérstaklega á landsbyggðinni þar sem ekkert ljósleiðaranet er til staðar í dag. Samvinna um ljósleiðaraútbreiðslu hefur aukist á síðustu árum og sér PFS ekki að markaðsgreining þessi ætti að draga úr slíkri samvinnu, heldur þvert á móti.

Síminn sagði að í frumdrögum PFS hefði ekki verið tilgreint með fullnægjandi hætti hvaða samkeppnislega vandamál PFS hygðist leysa með markaðsgreiningu sinni, sérstaklega þegar

litið væri til þeirra svæða sem GR og Tengir væri starfandi á. Nú réttlætti stofnunin þær kvaðir sem stofnunin áformaði í auka samráðsskjalinu.

Síminn sæi t.d. ekki réttlætninguna á því að PFS legði kvöð á Símann þar sem Síminn væri ekki einu sinni að nota heimtaugar í eigu Mílu. Í ljósi þess að Síminn væri með undir 40% markaðshlutdeild á höfuðborgarsvæðinu, sem væri 2/3 hluti allra íbúa landsins og notaði heimtaugar Tengis að meginstefnu til á Norðurlandi eystra, væri augljóst að heimild til þess að leggja kvaðir á Símann væri ekki fyrir hendi, enda væri það í engu rökstutt í samráði PFS.

Afstaða PFS

Ítarleg grein er gerð fyrir þeim samkeppnisvandamálum sem PFS hefur greint, möguleg og raunveruleg, í köflum 10.2 og 11.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Vísast til þess. Kvöðunum er síðan ætlað að ráða bót á umræddum samkeppnisvandamálum.

Eins og fram hefur komið er það niðurstaða ítarlegrar greiningar PFS að Símasamstæðan sé með umtalsverðan markaðsstyrk á umræddum markaði. Með ERT kvöð er m.a. verið að tryggja að ekki sé óeðlilega lítill munur á heildsölu- og smásöluverði. Nánari útfærsla á þeirri kvöð verður, eins og fram hefur komið, ákveðin með sérstakri ákvörðun þar sem Símanum og öðrum aðila markaðarins verður gefið tækifæri á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri.

PFS hefur áður svarað margítrekuðum athugasemdum Símans um einstök svæði og vísast til þess.

Síminn benti á að ef PFS vildi halda sig við þá skilgreiningu að kopartengingar og ljósleiðaratengingar væru hluti af sama markaði, þá væri ljóst að farnetstengingar væru það einnig. Það væri a.m.k. skoðun PFS:

„Þetta er algjör bylting. Fyrsta skrefið það er í rauninni bara eins og ég nefndi áðan, það er meira gagnamagn og meiri hraði og það kemur til með að nýtast svona til að byrja með allavega fyrir til dæmis þéttbýlisstaði úti á landi þar sem ekki hefur verið lagður ljósleiðari.“¹⁸

Ef farnetsþjónusta nýttist í stað VDSL tenginga, en ekki t.d. ljósleiðaratenginga, blasti við að kopartengingar og farnetstengingar gætu myndað sérstakan markað, en ljósleiðari væri sérstakur markaður. VDSL tengingar væru komnar á nánast alla þéttbýlisstaði og ef um væri að ræða staðgönguþjónustu, þá þyrfti PFS að svara þeirri spurningu hvers vegna ríkið legði áherslu á ljósleiðaravæðingu, líkt og fram kæmi í auka samráðsskjali PFS.

Afstaða PFS

PFS hefur svarað sambærilegri athugasemd Símans í viðauka B og vísast til þess. Þau orð sem Síminn vitnar til í ofangreindri athugasemd er með engum hætti hægt að túlka sem staðfestingu á staðgöngu. Þá vísar PFS til kafla 3 og 4 í uppfærðri markaðsgreiningu (viðauki A), um staðgöngumat fyrir fastanet og farnet. Niðurstaða PFS er sú að slík staðganga er ekki til staðar hér á landi og verði það ekki á líftíma greiningarinnar að mati stofnunarinnar.

GR sagði að í athugasemdum sínum við frumdrögin hefði Míla haldið því fram að félagið væri mjög stutt á veg komið með útbreiðslu ljósleiðaraneta. Þessu væri GR ósammála. Á Stór-Reykjavíkursvæðinu hefði tengingum Mílu fjölgað mjög hratt og væri Míla eina félagið

¹⁸ <https://www.visir.is/g/20201997282d>

með ljósleiðara sem næði um nær allt land. Yfirlýst stefna Mílu hefði verið að ljósleiðaraútbreiðsla félagsins myndi ná til allra heimila á höfuðborgarsvæðinu. Þá hefði Míla mjög sterka stöðu á helstu og stærstu þéttbýliskjörnum á landinu. Síðustu 3-5 ár hefði Míla sett mikinn kraft og fjármuni í uppbyggingu ljósleiðaranets félagsins. Teldi GR að Míla myndi á gildistíma fyrirhugaðrar markaðsgreiningar (innan 3-4 ára) verða með ljósleiðaranet sem ná myndi til flestra rýma á Íslandi.

Í ljósi áforma PFS gæti sú staða komið upp á samkeppnismörkuðum að á ljósleiðaraneti Mílu, sem skilgreint hefði verið sem fjarskiptafyrirtæki með umtalsverðan markaðsstyrk skv. 18. gr. fjarskiptalaga, hvíldu ófullnægjandi kvaðir sem jafna ættu samkeppnisaðstæður á fjarskiptamarkaði. Þá myndi lóðrétt samþætting Mílu við Símann enn auka styrk félagsins. Þá væru önnur atriði sem GR hefði bent PFS á í svarbréfi sínu, dags. 20. október 2020, við fyrirspurnum PFS, sem gæfu vísbendingar um að Míla væri að styrkja enn frekar markaðsstöðu sína og vísaðist til þess.

Afstaða PFS

PFS er sammála því að Míla hafi staðið fyrir hraðri og umfangsmikilli ljósleiðaraútbreiðslu á síðustu 5 árum eða svo, og þá helst á starfssvæði GR. Míla á þó nokkuð í land með að ná sömu útbreiðslu og GR á því svæði eða samanlagðri útbreiðslu GR, Tengis, Snerpu og Austurljóss. Miðað við útbreiðsluáætlanir félaganna sem PFS aflaði haustið 2020, telur stofnunin ljóst að verulega muni draga saman með ljósleiðaranetum Mílu og keppinauta félagsins á líftíma greiningarinnar. Þó muni Míla að mati PFS ekki ljúka við ljósleiðaraútbreiðslu alls landsins á líftíma greiningarinnar.

Að mati PFS eru þær kvaðir sem stofnunin áformar að leggja á Símasamstæðuna, og kynntar voru í auka samráðsskjalinu, til þess fallnar að tryggja áframhaldandi ljósleiðaraútbreiðslu hér á landi og að stuðla að aukinni samkeppni. PFS minnir á að umrædd ERT kvöð er nýjung og hefur ekki gilt á Símasamstæðuna varðandi ljósleiðara fram að þessu. Sú kvöð mun skapa ákveðið aðhald varðandi verðlagningu innan samstæðunnar, en þó veita henni ákveðið svigrúm innan þess ramma sem ákveðinn verður og þannig stuðla að aukinni samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Gerist það ekki kemur til greina að kveða síðar meir á um kvöð um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu.

GR sagði að umfjöllun sem væri að finna í skýrslu AM um hina sérkennilegu markaðsgerð sem þróast hefði hér á landi og þau áhrif sem hún hefði á fjarskiptamarkaði væri afar fátægleg og rýr í aukasamráðsskjali PFS. Þó vísaði PFS til þess að horft væri til markaðsgerðarinnar við matið. Að mati GR hefði ekki verið gerð fullnægjandi grein fyrir þessu, og væri það sérkennilegt í ljósi þeirra mörgu og fjölbreyttu mála sem nú væru rekin og hefðu verið rekin bæði fyrir PFS og SE og skapast hefðu vegna lóðréttar samþættingar Mílu og Símans. GR teldi sig ekki taka of djúpt í árinni með því að fullyrða að nánast allir markaðsaðilar á fjarskiptamörkuðum teldu hina lóðréttu samþættingu Símasamstæðunnar vera eitt alvarlegasta vandamál fjarskiptamarkaða í dag.

Afstaða PFS

PFS er sammála GR um að hin lóðréttu samþætting Símasamstæðunnar sé samkeppnisvandamál á íslenskum fjarskiptamarkaði. Hin nýja kvöð um að samstæðan standist ERT próf ætti að mati PFS að stuðla að aukinni samkeppni á fjarskiptamörkuðum hér á landi. Ef það reynist ekki rétt telur PFS koma til álita að grípa síðar til kvaðar um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum Mílu. Ennfremur minnir PFS á það mikilvæga markmið greiningarinnar að stuðla að áframhaldandi ljósleiðaraútbreiðslu hér á landi.

GR sagði að það væri skoðun félagsins að forsendur PFS til þess að slaka á kvöðum væru ekki nægilega vel ígrundaðar og að þær myndu leiða til markaðsgerðar sem leiða myndi til minni samkeppni á mörkuðum, verri þjónustu og hærra verðs til neytenda.

Afstaða PFS

PFS er ósammála ofangreindri athugasemd GR og vísar til fyrri svara sinna hér að framan.

GR taldi það óhrekjanlega staðreynd að hér á landi væri komin upp markaðsgerð, sem fælist í því að tveimur samstæðufélögum, sem hvort um sig væru og hefðu verið markaðsráðandi, Míla á heildsölumarkaði fjarskipta og Síminn á smásölumarkaði fjarskipta. Með sátt SE nr. 6/2013 og nr. 6/2015 hefði þeim verið heimilað að starfa sem ein efnahagslega heild á tveimur lóðréttum mörkuðum. Afleiðingarnar af þessu fyrirkomulagi hefðu hamlað samkeppni og eðlilegri framþróun samkeppni á fjarskiptamörkuðum. Bæði félögin hefðu beitt afli sínu á mörkuðum til þess að hafa alvarleg og óeðlileg samkeppnisleg áhrif. Dæmi um þetta væri t.d. fjölmiðlalaga málið þar sem Síminn hefði ítrekað brotið gegn 5. mgr. 45. gr. fjölmiðlalaga. GR hefði einnig ítrekað bent á hvernig Síminn hefði notað vöndla og tilboð til þess að beina viðskiptum að Mílu. Þá sýndi línugjaldsmálið að nánast ógerningur væri að koma í veg fyrir að þessi félög nýttu fjármuni innan samstæðunnar til þess að niðurgreiða fjárfestingar innan samstæðunnar. [...] Hefði Síminn t.d. notað línugjaldið, sem Síminn innheimti hjá notendum, fyrir bæði kopar og ljósleiðara, til þess að fjárfesta í ljósleiðarauppbyggingu. Það mál væri nú til rannsóknar hjá SE.

Afstaða PFS

PFS telur að umrædd ERT kvöð muni reynast mikilvæg til að ráða bót á þeirri skaðlegu verðstefnu sem PFS gerir grein fyrir í köflum 10.2 og 11.2 í uppfærðum frumdrögum (viðauki A). Þá vísar PFS til svara sinna hér að framan, sem og í viðauka B og uppfærðum frumdrögum (viðauki A), þess efnis að skaðleg áhrif af stefnu Símans í sjónvarpsmálum virðast hafa farið minnkandi að undanförunu. Ef umrædd ERT kvöð mun ekki skila tilætluðum árangri kemur til greina að leggja síðar kvöð á Mílu um kostnaðargreind verð á ljósleiðurum félagsins á viðkomandi heildsölumörkuðum.

GR sagði að meðan þessi staða væri uppi á íslenskum markaði, væri að mati GR ekki ástæða til að slaka á þeim kvöðum sem leggja yrði á Mílu til þess að tryggja að hér gæti þróast öflugri samkeppnismarkaður. Í því ljósi væri það óheillaspor að ætla að slaka á kvöðum á þeim svæðum sem helst væri vísir að virk samkeppni gæti verið að myndast.

Afstaða PFS

PFS hefur áður svarað sambærilegri athugasemd GR hér að framan og vísast til þess.

GR vildi benda á bréf félagsins til PFS, dags. 20. október 2020, sem félagið sendi PFS vegna fyrirspurnar sem PFS hefði beint til félagsins við vinnslu markaðsgreiningarinnar. Í því bréfi væru ítarlegar upplýsingar sem GR teldi skipta verulega miklu máli um þau atriði sem rakin væru í auka samráðsskjalinu, t.d. um staðgöngu, tölur um flutning viðskiptavina af ljósleiðaraneti GR yfir á koparnet Mílu o.fl.

Afstaða PFS

PFS hefur kynnt sér vel efni ofangreinds svarbréfs GR og staðfestir það ýmislegt sem PFS gerir grein fyrir í frumdrögum sínum og uppfærðum frumdrögum (viðauki A). PFS hefur aflað

ýmissa upplýsinga frá fleiri markaðsaðilum við vinnslu greiningarinnar, þ.á.m. frá Mílu, Símanum, Tengi, Vodafone, Nova, Snerpu, Austurljósi og Kapalvæðingu. Upplýsingar þessar hafa nýst vel við umrædda greiningu og til að varpa ljósi á raunverulega uppbyggingu íslensks fjarskiptamarkaðar og samkeppnisaðstæður.

Ofangreint bréf GR breytir því þó ekki að PFS telji það rétt skref að þessu sinni að kveða á um umrædda ERT kvöð í stað kostnaðargreindra verða á ljósleiðurum Mílu.

Nova vísaði til málsgreinar 73 í auka samráðsskjalinu, sem fjallaði um samkeppni þá er Míla stæði frammi fyrir vegna fjarskiptaneta annarra fjarskiptafyrirtækja, þ.m.t. Kapalvæðingar í Reykjanesbæ.

Nova tæki undir með PFS að samkeppnisþrýstingur væri ekki nægur, en það ætti almennt mjög mikið við á umræddum mörkuðum hér á landi, þar sem 1-2 aðilar byðu almennt þjónustu. Þar sem fleiri fjarskiptainnviðafyrirtæki kynnu að vera, s.s. í Reykjanesbæ, byggji sá aðili, þ.e. Kapalvæðing, ekki yfir tæknilegri getu sem til þyrfti til að vera virkur þátttakandi sem heildsali fyrir virkan smásölumarkað.

Afstaða PFS

PFS telur að ofangreind athugasemd Nova styðji þá niðurstöðu stofnunarinnar að ekki sé tilefni til að aðgreina Reykjanesbæ sem sérstakan landfræðilegan markað. Til þess veiti kapalkerfi Kapalvæðingar, eða smásölumsvif þess félags í umræddu sveitarfélagi, Símasamstæðunni ekki nægilegt samkeppnislegt aðhald.